

Universidad del Salvador

Facultad de Ciencias Sociales

Doctorado en Ciencia Política

**La centralidad del Estado y la integración como política
pública.**

**Gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-
2015)**

Doctoranda: María Susana Durán Sáenz

Directora de Tesis: Dra. Mariana Colotta

Codirector: Dr. Leonardo Granato

Buenos Aires, septiembre de 2020



Índice

| | |
|--|-----------|
| Índice | 2 |
| Agradecimientos | 7 |
| Introducción | 9 |
| Capítulo 1 Algunas reflexiones teóricas sobre el Estado, la región y la integración | 14 |
| 1.1. <i>El Estado en debate. Concepto y abordajes teóricos</i> | 15 |
| 1.2. <i>El rol del Estado en América Latina en la historia reciente</i> | 20 |
| 1.3. <i>El Estado y la integración regional</i> | 22 |
| 1.4. <i>La política exterior y la integración regional</i> | 27 |
| 1.5. <i>Estado del arte</i> | 32 |
| 1.5.1. <i>Las alianzas regionales y el contexto global</i> | 32 |
| 1.6. <i>El MERCOSUR en la historia</i> | 35 |
| 1.7. <i>La centralidad del Estado en los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner</i> | 36 |
| 1.8. <i>Objetivos y organización de la tesis</i> | 40 |
| 1.9. <i>Objetivos generales</i> | 45 |
| 1.10. <i>Objetivos específicos</i> | 45 |
| 1.11. <i>Conclusiones parciales al capítulo 1</i> | 45 |
| Capítulo 2 Estrategia metodológica | 47 |
| 2.1. <i>El análisis documental como técnica de recolección de datos</i> | 47 |
| 2.2. <i>Descripción de la estrategia metodológica</i> | 53 |
| Capítulo 3 La globalización como contexto de la integración regional | 56 |
| 3.1. <i>Algunos comentarios sobre el orden global</i> | 56 |
| 3.1.1. <i>Globalización y gobernanza</i> | 60 |
| 3.1.2 <i>Gobernabilidad y regionalización</i> | 62 |
| 3. 2. <i>Los términos de la integración regional y sus componentes</i> | 64 |

| | |
|---|------------|
| 3.2.1 Condiciones y complejidades de la región frente a las iniciativas de integración | 68 |
| 3.3.1. La región y sus eternas problemáticas..... | 75 |
| 3.4. <i>Las iniciativas de integración regional y los modelos de inserción para el desarrollo a mediados del siglo XX</i> | 76 |
| 3.4.1. Los modelos desarrollistas de integración en los sesenta | 76 |
| 3.4.2. El “Nuevo regionalismo” y los acuerdos de los noventa..... | 87 |
| 3.4.3 <i>Los procesos de integración vigentes en los 90</i> | 91 |
| 3.4.3 El agotamiento del regionalismo abierto y el surgimiento de un nuevo modelo de regionalismo | 93 |
| 3.5. <i>Conclusiones parciales al capítulo 3</i> | 98 |
| Capítulo 4 El Estado, los condicionantes internos y externos y la relación con el MERCOSUR (1983-2003) | 100 |
| 4.1. <i>El MERCOSUR entre la integración y la fragmentación. Entre el Estado y la relación bilateral</i> | 101 |
| 4.2 <i>Las etapas de análisis del MERCOSUR (1984-2015)</i> | 104 |
| 4.2.1. La búsqueda de acuerdos en las recientes democracias (1984-1991)..... | 105 |
| 4.2.1.1. Etapa de coordinación, sinergia y primeros entendimientos | 105 |
| 4.2.1.2. De la política exterior y los gobiernos..... | 110 |
| 4.2.2. LA TRANSICIÓN Y EL MERCOSUR COMERCIALISTA (1991-1999) | 113 |
| 4.2.2.1. Las concertaciones en una época de ampliación de mercado | 113 |
| 4.3. <i>La dinámica de la integración en los diferentes niveles</i> | 122 |
| 4.3.1. El hemisferio | 122 |
| 4.3.1.1. El complejo camino entre el ALCA y el MERCOSUR | 123 |
| 4.4. <i>La Unión Europea</i> | 126 |
| 4.5. <i>El rol del empresariado en los tiempos de la crisis del modelo comercialista</i> | 130 |
| 4.5.1. La crisis y sus efectos (1999-2003)..... | 135 |
| 4.5.1.1. Del contexto interno | 135 |
| 4.5.1.2. Sobre la repercusión del contexto interno en el MERCOSUR | 137 |
| 4.6. <i>Del contexto interno y del internacional</i> | 138 |
| 4.7. <i>MERCOSUR –UNASUR: dos modelos en pugna</i> | 142 |

| | |
|--|------------|
| 4.8. Conclusiones parciales al capítulo 4 | 145 |
| Capítulo 5 El MERCOSUR, entre la región y la política. El gobierno de Néstor Kirchner. El Estado y los actores ¿un giro de época? | 147 |
| 5.1. Nuevos gobiernos, un giro hacia la región..... | 147 |
| 5.2. El gobierno de Néstor Kirchner y la definición de nuevas prioridades | 149 |
| 5.2.1. El contexto interno y sus condicionalidades | 149 |
| 5.3. La vuelta al Estado y el largo brazo del presidencialismo en la arena externa | 151 |
| 5.4. La relación del kirchnerismo y los empresarios en relación con el MERCOSUR | 153 |
| 5.5. Las cumbres presidenciales, también arena de la resolución de los conflictos sectoriales... | 166 |
| 5.6. Los gobiernos y la búsqueda de soluciones a los problemas del MERCOSUR | 170 |
| 5.7. La relación política entre Argentina y Brasil: hacia la convergencia de objetivos | 172 |
| 5.7.1. La construcción de consensos en una política exterior regional liderada por Argentina y Brasil | 175 |
| 5.8. El MERCOSUR social y político ¿mito o realidad? | 179 |
| 5.9. La resignificación del MERCOSUR en la política exterior de la región | 181 |
| 5.10. Conclusiones parciales al capítulo 5 | 186 |
| Capítulo 6 La inmanencia de la región y la democracia y la búsqueda de una inserción con equidad en los tiempos del kirchnerismo | 187 |
| 6.1. Algunos antecedentes del primer gobierno kirchnerista | 187 |
| 6.2. El gobierno de Néstor Kirchner: la salida de la crisis de 2001 y el contexto interno | 189 |
| 6.2.1. La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner y la integración como política de Estado | 192 |
| 6.3. El gobierno de Cristina Fernández, entre las continuidades y los cambios en el contexto interno | 198 |
| 6.3.1. Los condicionantes internos en los tiempos de Cristina Fernández de Kirchner | 199 |
| 6.4. La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y la integración como política de Estado..... | 205 |

| | |
|--|------------|
| 6.4.1. Ajustes y matices: de la agenda externa de Néstor Kirchner a la de Cristina Fernández | 210 |
| 6.4.2. Más UNASUR, menos MERCOSUR, política diferenciadora | 211 |
| 6.4.3 Una política exterior más allá de la región, en la búsqueda de nuevos socios | 213 |
| 6.4.4. Continuidades y la búsqueda de nuevos equilibrios en el escenario externo | 218 |
| 6.5. Conclusiones parciales al capítulo 6 | 223 |
| Capítulo 7 Conclusiones..... | 226 |
| ANEXO I..... | 236 |
| Cumbres..... | 236 |
| Principales objetivos | 236 |
| ANEXO II..... | 238 |
| <i>Las cumbres presidenciales y los acuerdos en el periodo 1991-2015</i> | <i>238</i> |
| Cumbre | 238 |
| Avances-Objetivos | 238 |
| ANEXO III..... | 282 |
| <i>Discursos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández.....</i> | <i>282</i> |
| <i>Otros discursos relevantes.....</i> | <i>285</i> |
| Bibliografía general | 288 |
| <i>Base de datos recuperados de diarios de circulación general</i> | <i>288</i> |
| <i>Fuentes primarias</i> | <i>288</i> |
| Bibliografía de consulta | 291 |
| <i>Otras fuentes consultadas</i> | <i>329</i> |
| <i>Páginas web de consulta</i> | <i>329</i> |

Agradecimientos

En primer lugar, doy gracias infinitas a mi familia por el apoyo incondicional de todos estos años, aun cuando esto no era más que un sueño. A Horacio por su apoyo indeclinable, por su compañía, su tiempo dedicado a leer y al aporte de sus ideas en todo momento; a mis hijos, Felipe, Rodrigo y Guadalupe, que hicieron que este desafío personal con ellos haya sido más fácil porque creyeron en mí más que nadie.

A mis padres, que ya no están, pero ocupan este espacio importante dentro de las menciones. A mi papá le doy gracias porque gracias a él conocí este mundo tan apasionante de lo político, y a mi mamá porque a ella le debo todo lo que soy como persona y como profesional.

A mis hermanos, otros grandes compañeros de la vida, de quienes no puedo sentirme más orgullosa, María Laura, mi otro yo, por su generoso apoyo y solidaridad, que destinó su tiempo a la hora de convertir ideas en cuadros. A Mariano, siempre presente y atento a mis avances, y a Carolina, por su acompañamiento sincero y sus palabras de aliento.

A mis directores: Mariana Colotta, profesional como pocas, amiga incondicional, sostén en todo este tiempo; y un especial reconocimiento a mi director y amigo Leonardo Granato, colega e intelectual de lujo con quien sostuve debates interminables a la distancia y que fue y es una columna fundamental de este trabajo. A él le agradezco además que haya creído en mí desde el primer momento.

A mis colegas y docentes, con quienes comparto esta vocación por la política y sus derivas.

A mis alumnos, que me hicieron ver que las cosas, cuando uno las quiere de verdad, se logran.

No puedo dejar de agradecer a Teresita, a Nadia y a Juan, compañeros y amigos de este recorrido, atentos y presentes en todo momento y lugar.

A mis amigas azuleñas, hermanas de la vida.

Y a todos los que desde siempre saben lo mucho que significa para mí esta tesis.

Agradecer es una tarea inmensa y espero que en esa inmensidad no me haya olvidado de nadie.

Introducción

[...] había elegido ser un “observador comprometido”. Observador de la historia en curso, tratando de ser lo más objetivo posible frente a ella y, al mismo tiempo, de no ser totalmente imparcial sino comprometido.

Quería combinar la doble actitud de actor y observador.

[...] cuanto más objetivo se desea ser, mayor necesidad se tiene de saber desde qué punto de vista, desde qué posición uno se expresa y observa al mundo.

Raymond Aron (*El observador comprometido*, 1983: 275).

La globalización, proceso surgido después de la caída del Muro de Berlín a fines de los años ochenta, produjo un cambio profundo en el sistema internacional, que impactó sobre las formas de relacionamiento entre los Estados y también dentro de sus propios espacios domésticos. La trayectoria integradora en la región y los nuevos regionalismos durante los noventa y 2000 aparecen como promotores del cambio que Latinoamérica esperaba para lograr democracias sostenibles, economías dinámicas y posibilidades de una inserción internacional que le otorgaran un mayor grado de autonomía en un contexto altamente incierto.

Con el triunfo de Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva en las elecciones presidenciales de Argentina y Brasil a principios del nuevo milenio, comenzó una etapa de mayores consensos. Esto solo se lograría con la consolidación de la relación entre estos países, y del MERCOSUR, que nuevamente pasó a formar parte de los objetivos de política interna en ambos Estados.

Las ideas sobre la integración de estos gobernantes se fundamentan en la certeza de que esta unión de fuerzas no debía limitarse a la esfera de lo comercial, sino que tendría que abarcar también nuevas dimensiones, tales como la política, lo social, el tratamiento de las asimetrías y la ampliación por medio de la incorporación de nuevos socios.

Esta transformación profunda de la idea de integración, en busca de la inserción con desarrollo en pos de gozar de una mayor autonomía, se vería reflejada en los cambios aplicados en el MERCOSUR y en la conformación de un nuevo proyecto, la UNASUR, como bloque de concertación política.

Esta investigación se propone reflejar y analizar cómo se plasmaron estas ideas y concepciones durante el periodo de los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2011, 2012-2015) en Argentina, y en Brasil durante los mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006, 2007-2011).

A comienzos de los 2000, cuando la ciudadanía elige gobiernos de izquierda y de centro-izquierda mediante el voto democrático, se produce un vuelco en la conformación de los gobiernos de la región, que pondrán en debate los resultados de las políticas neoliberales aplicadas hasta ese momento, a la vez que propondrán un modelo alternativo al instaurado hasta ese momento. El proyecto se fundamenta en la vuelta a la centralidad del Estado como promotor del desarrollo interno, y en la inclusión y la integración regional como base de una mayor autonomía a nivel internacional.

Se trabajará con el concepto del Estado como campo de disputa o “arena”, que nos permitirá a su vez analizar el proceso de integración a la luz de la actuación de los gobiernos latinoamericanos, como participantes centrales de las cumbres presidenciales y a su vez como ejecutores de la integración como política pública hacia adentro de cada Estado nacional involucrado.

Es relevante también observar el juego de fuerzas que se da entre los actores internos en la búsqueda de que sus propios intereses sean tenidos en cuenta a la hora de tomar las decisiones en el contexto de los acuerdos en la arena externa. Estas pujas de intereses muchas veces trascienden la esfera interna para posicionarse en el ámbito de la integración regional. La pretensión es explorar y relevar los elementos de la compleja trama de interacciones que va desde el Estado hacia la región y viceversa.

Con respecto a la organización de este trabajo, en el primer capítulo se pondrán en discusión los conceptos y teorías de la ciencia política y de las relaciones internacionales que aporten a los conceptos de Estado, Estado bidireccional, heterogeneidad estructural y desarrollo, con foco en las concepciones de autores latinoamericanos. Desde las relaciones internacionales, los conceptos y teorías incluyen aquellas cuestiones que reflejan esta doble función del Estado; en su accionar interno y en el reflejo de esas decisiones en el ámbito

internacional a partir de la estrategia de fortalecimiento de la política de integración como medio de lograr los objetivos de desarrollo interno e inclusión. Tanto los procesos internos como los de integración regional tienen características que se hacen más visibles cuando también se incluye la búsqueda de antecedentes en la historia de estos Estados, la historia de Latinoamérica y la conformación de los Estados-nación.

En el segundo capítulo se desarrolla la estrategia metodológica que atraviesa toda la tesis. Se trata de una investigación cualitativa, exploratoria, flexible. Este trabajo se organiza en las siguientes etapas: relevamiento, descripción y análisis de documentos oficiales de Argentina, tales como los discursos oficiales de los presidentes del período 1983-2014, pero poniendo especial énfasis en la documentación oficial durante el periodo de Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina, e Inácio Lula da Silva en Brasil. Fue casi imposible, con el avance del trabajo, dejar de lado las continuidades y rupturas de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández; en este sentido, el caso tiene también una clave comparativa que arrojó resultados significativos sobre cómo dieron vida al proceso de la política de integración en tanto política pública que se expresó en el periodo comprendido entre 2003 y 2015.

El tercer capítulo buscará contextualizar y definir desde diferentes posiciones teóricas la globalización –paradigma bajo el que se desarrollaron los acuerdos de integración de los años noventa en adelante– y sus derivaciones conceptuales, para luego establecer la relación entre los procesos regionales y las complejidades que América Latina enfrentó en su historia reciente. El contexto global es de gran relevancia para la mejor comprensión de la relación entre los paradigmas del regionalismo desde 1960 hasta 2015, las etapas de la integración en América Latina y la búsqueda permanente de nuevos modelos de inserción de estos Estados.

En el cuarto capítulo, se partirá del supuesto de que las iniciativas de integración regional son proyectos de exclusiva potestad de los gobiernos. Desde la perspectiva que asume este trabajo, las políticas exteriores de un gobierno son el producto de las relaciones de fuerza que se generan hacia dentro de los Estados y que se expresan en el plano externo a través de la política exterior como una política pública. Esta política pública está sujeta a

normas, reglas y actores domésticos que la moldean y condicionan. Se discutirá sobre las diferentes concepciones a lo largo de la historia reciente de los gobiernos previos a 2003, con el objetivo de hacer una revisión histórica de la integración en América del Sur con especial foco en la relación entre Argentina y Brasil como iniciadores de este proyecto. Si bien este periodo es anterior al estudiado, permitirá reflexionar sobre las diferentes concepciones y motivaciones que tuvieron los gobiernos con respecto a la integración en la etapa previa a los gobiernos de Néstor Kirchner, Lula da Silva y Cristina Fernández.

En el quinto capítulo se ponen en evidencia las nuevas concepciones de los presidentes de Argentina y Brasil sobre la integración, y sus disensos. Para esto se utilizarán fragmentos de los discursos de Néstor Kirchner y Lula da Silva que dan cuenta del nuevo rumbo que ambos países quisieron darle al MERCOSUR, mayor dimensión social y política. Como los acuerdos requieren de la participación de numerosos actores, ya sea de manera directa o por mediación gubernamental, se relevarán las negociaciones del presidente Néstor Kirchner con las cámaras empresarias. Para esto se tomarán en cuenta documentos oficiales emanados de las entidades que nuclean a los sectores de la industria y declaraciones en medios que expresen alguna posición u opinión sobre el rumbo del MERCOSUR.

En el capítulo seis se pondrán en cuestión las continuidades y matices de los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández, en función de lo cual serán relevadas las cuestiones en el contexto interno en que asumió la presidencia Néstor Kirchner, las acciones llevadas a cabo por este presidente en el contexto externo; y luego, sobre la gestión de Cristina Fernández, su vinculación con los actores internos y los cambios en política externa. Más adelante, se relacionará la inclusión de las nuevas dimensiones políticas y sociales con la creación de la UNASUR y la proyección de la presidenta en la política exterior. Acá se intentará demostrar cuáles fueron las continuidades y ajustes de la política en temas de agenda nacional e internacional durante todo el periodo del kirchnerismo. Como fuente principal de abordaje se utilizarán los discursos presidenciales y las declaraciones realizadas en los foros donde la mandataria participó; de esta manera, se analizará la retórica política como evidencia de estas nuevas propuestas sobre la integración.

En este sentido, esta investigación se propone estudiar –asumiendo una perspectiva de conjunto desde la ciencia política y las relaciones internacionales– la relación entre los gobiernos y los sectores internos, los condicionantes y el impacto sobre el proyecto de integración regional del MERCOSUR, poniendo el foco en la centralidad del Estado como actor capaz de actuar, en la arena interna, frente a las demandas de los actores internos; y en la arena externa, en relación con el resto de los Estados y de los organismos.

Este trabajo se caracteriza por el relevamiento de fuentes documentales oficiales, que reflejan la importancia de la integración política y social como estrategia de desarrollo e inserción internacional. Esta característica hace de él una contribución para los estudios de esta área de conocimiento. Además, propone una visión original en torno a la integración, como arena de disputas y cómo esta política se va definiendo en dos ámbitos hasta no hace mucho tiempo separados, lo interno y lo externo, para poder hablar de lo interméstico.

El aporte esencial de este estudio es contribuir desde una perspectiva de la ciencia política a un tema generalmente abordado por las relaciones internacionales, los proyectos de integración y la política exterior; y desde la ciencia política en lo que tiene que ver con el análisis sobre la relación entre el Estado y los diferentes intereses de los sectores sociales involucrados. Al ubicarse en el límite de la ciencia política y las relaciones internacionales, se propone ser además una contribución para el diálogo entre ambas disciplinas.

Capítulo 1 Algunas reflexiones teóricas sobre el Estado, la región y la integración

La dinámica de la relación entre los gobiernos y los actores internos (políticos, económicos y sociales) en torno a los procesos de integración que tuvieron auge entre fines de los ochenta y principios de los noventa motivan la indagación acerca de su particular evolución. Esta investigación se incorpora a las líneas clásicas de estudio, pero haciendo énfasis sobre dos cuestiones: la centralidad del Estado en cuanto al proceso de MERCOSUR, destacando el rol que este les dio a los sectores directamente involucrados en el avance o retroceso del acuerdo y, por otro, la cuestión de la política exterior como política pública, y de la problemática de la inserción internacional en contextos de globalización durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2015).

Este capítulo abordará, en primer lugar, al Estado como eje teórico y su relación con la historia reciente en América Latina, núcleo esencial para comprender cómo la heterogeneidad de la región ha influido sobre las políticas determinadas con respecto a la integración regional, y cuánto tiene que decir en relación con la situación actual de estos acuerdos. Para completar este primer apartado, se relaciona la política exterior –como política pública– con la integración. En segundo lugar, en el estado del arte se abordarán los conceptos y dimensiones que atraviesan todo este trabajo, la globalización y las alianzas, el contexto histórico del MERCOSUR y la centralidad del Estado en los gobiernos kirchneristas. El tercer punto es la presentación de la tesis, el planteo, las preguntas y los objetivos generales y específicos.

Los temas del Estado han sido abordados desde la ciencia política, la economía política y la historia. Con respecto a la política exterior en su doble rol como política pública, emergente de las necesidades e intereses de la nación, estudiada y analizada desde la ciencia política y como expresión de aquellos en el contexto internacional, está analizada desde las relaciones internacionales, desde la historia de las relaciones internacionales, también desde el área de la integración regional, y desde la economía.

1.1. El Estado en debate. Concepto y abordajes teóricos

Existe abundante literatura acerca del significado, el origen sociohistórico y el funcionamiento de la estructura del Estado. Su definición como objeto de estudio es altamente compleja, y lo es aún más si se incluyen las relaciones con la sociedad civil y con otros Estados y organizaciones supranacionales que comparten la escena internacional. Las dificultades para poder definirlo derivan de su propia complejidad creciente, no solo en relación con la sociedad civil y con los otros Estados y organismos internacionales, lo que podría implicar caer en el lugar común de decir que todas las corrientes realizan aportes valiosos, aunque no necesariamente con ellos se alcance a un sentido unívoco de Estado.¹

La noción de Estado deriva del latín *status*, que quiere decir posición social de un individuo dentro de la comunidad. Es un fenómeno que se ubica en la esfera del poder político; más exactamente, es la forma suprema de institucionalización. También implica la incorporación de reglas y comportamientos.

En este sentido, también Max Weber afirma que el Estado es

una asociación de dominación de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus dirigentes, pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios estamentales que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio y sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas (Weber, 1964: 1060).

Weber aclara que “La violencia no es, naturalmente, ni el medio normal ni el único medio de que el estado se vale, pero sí es su medio específico” (Weber, 1987: 83) El monopolio de la coacción nos remite a lo que Mann (1991) denominó el poder despótico del Estado, es decir, la capacidad de llevar adelante acciones sin ninguna negociación o consentimiento previo. O'Donnell (1985) hace referencia a esta tensión en el marco de su

¹ No es objeto de estudio en esta investigación entrar en este debate, dada la diversidad y profundidad con el mismo concepto ha sido tratado desde la Grecia antigua hasta los debates actuales desde Platón, Aristóteles, Maquiavelo, Bodin, Burke, Rousseau, Hegel.

análisis sobre el Estado burocrático-autoritario existente en Argentina a fines de la década del sesenta. Al respecto, decía que el Estado no es solo una instancia de dominación, sino también una instancia de coordinación de las decisiones colectivas y el agente de los objetivos que trascienden la dimensión individual, los de la comunidad en su conjunto. Estas funciones del Estado, como garante y organizador de la dominación social, por un lado, y como agente de un interés general, por otro, tienden a generar una tensión constante y, a veces, difícil de resolver (Abal Medina, 2010).

Tomando conceptos de varios autores, Abal Medina lo define como

un aspecto de las relaciones sociales (O'Donnell, 1977) específicamente, es la instancia política de dominación, objetivada en diversas instituciones, que ejerce en forma legítima el monopolio de la coerción física legítima en un territorio determinado (Weber, 1992). Tiene por objeto garantizar la reproducción de un conjunto de relaciones a las que podemos englobar bajo el concepto de matriz político-social, indicando con éste a las capacidades diferenciales que tienen los distintos actores y grupos sociales para la realización de sus intereses (Abal Medina, 2003). Por último, constituye una autoridad autónoma, en virtud de su peculiar sistema organizacional: es una estructura territorialmente centralizada, por la cual las relaciones políticas irradian desde el centro y hacia el centro (Mann, 1997) (Abal Medina y Cao, 2012: 36).

Las características propias del Estado como institución son dos: en primer término, posee el monopolio legítimo de la fuerza, del que carecen las demás instituciones y, en segundo lugar, los ciudadanos no pueden evitar pertenecer a él, es decir, el Estado posee una notable capacidad de secularización.

Entre los numerosos aportes teóricos al respecto, se puede citar a Oszlak y O'Donnell, que en su artículo "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" trabajan sobre la formulación de políticas dentro de cada Estado y cómo se relaciona con sus propias demandas e intereses. Ya en 1978 los autores afirmaban que "las políticas estatales se insertan en 'una estructura de arenas' que debemos conocer mejor para poder dar respuesta y resolver cuestiones en unas o en otras; [...] [esto] permite una visión del Estado desagregado como estructura global y 'puesto' en un proceso social en el que se entrecruza completamente con otras fuerzas sociales" (Oszlak y O'Donnell, 2007 [1978]: 559). Consideran a la política estatal como "un conjunto de iniciativas y respuestas

manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición –agregaríamos predominante– del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” (Oszlak y O’Donnell, 2007: 566, destacado en el original).

En sintonía con esta idea de la mediación estatal, Nicos Poulantzas (1971) define al Estado como pacto de dominación de la sociedad; puede ser entendido como una especie de “árbitro” o “mediador” que vigila y contiene las luchas entre clases y facciones de clases y fundamenta en el poder la autonomía relativa del aparato estatal respecto de la burguesía (Granato y Rebouças, 2018). Hacia fines de los años setenta se da un profundo debate en el marxismo entre Poulantzas y Ralph Miliband, el autor de *El Estado en la sociedad capitalista* y el núcleo de la discusión estuvo en la forma en la que entendían el Estado: el primero de los autores lo definía como un instrumento de la clase dominante, mientras que Miliband lo veía como como emergente autónomo de la estructura de clases (Poulantzas, 1969; Miliband, 1997).

Es de importancia para esta tesis el carácter contradictorio y conflictivo de las políticas estatales que es inmanente a la función de mediación del Estado. Las diferencias entre sectores con intereses comunes o contrapuestos, da cuenta que cada política pública es el reflejo de una estrategia de acción en el marco del aparato del Estado cuyas premisas dependen de los recursos legales y materiales, así como del apoyo político que los actores puedan encontrar.² O’Donnell, en su obra *El Estado burocrático autoritario* (1982), refiere sobre las particularidades de la región que las crisis de gobierno, con algunas excepciones, son parte de la historia normal de América Latina (O’Donnell, 1982). Según el autor, el principal problema que tuvo este Estado es que la coerción y la dominación económica se convirtieron en sus únicas bases de legitimación en tanto habían sido eliminadas mediaciones como las de la ciudadanía y la del pueblo, que son una base de consenso para el ejercicio del

² Véase también Granato y Rebouças Batista (2018).

poder en tanto lo vinculan con la existencia de un interés general (O'Donnell, 1985, en Abal Medina, 2010: 95).

En relación con las políticas estatales, estas permiten “una visión del Estado ‘en acción’ desagregado y descongelado como estructural global y ‘puesto’ en proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales” (Oszlak y O'Donnell, 2007: 559). La política estatal contiene un elemento fundamental, que es la dimensión temporal.

Graciarena también entiende que el Estado ha retomado su posición central en la investigación teórica y empírica de las más diversas ciencias sociales, es como un concepto agregado que no se puede explicar solo por la relación de dominio. Esta visión sobre su naturaleza y unicidad se ve claramente a partir de una dimensión histórica, que explique sus orígenes y su desarrollo. También debe estar contemplada la estructura jurídico-formal y sobre el Estado formal y el rol de órgano supremo de la sociedad que logre aglutinar los conflictos y los consensos que mantienen unida a la Nación. (Graciarena, 2014).

Otro punto importante que señala el autor es

la constatación de que los límites entre el Estado y la sociedad son cada vez menos nítidos [...] y lleva a destacar que la importancia del régimen político no radica solo en el conjunto de reglas y procedimientos para la participación política y el acceso al poder, sino que se impone incluir en este campo al conjunto de mediaciones que convierten al Estado en una sociedad política que regula los flujos de poder entre esta y la sociedad civil, y también a la inversa parece estar fuera de duda la gravitación contemporánea sobre el Estado nacional de la denominada “sociedad internacional”, que establece múltiples conexiones de cooperación, confrontación, subordinación, supraordinación, dependencia, interdependencia, que son determinantes en variables sentidos, tanto sobre la configuración del Estado como sobre los grados de libertad de sus políticas (Graciarena, 2014: 228).

Las modificaciones en los planes de desarrollo y la evaluación negativa del desempeño del pasado se unieron a los cambios en el clima ideológico e intelectual, lo cual llevó a primer plano del debate la cuestión acerca de si el Estado debía ser un agente económico activo. Entre 1970 y 1980 volvieron a cobrar valor las teorías que insistían en limitar los alcances de su acción en el establecimiento y mantenimiento de las relaciones de propiedad privada, teorías conocidas como “neoutilitaristas”. Estas se adaptaban a las recetas

económicas ortodoxas sobre el manejo de los problemas del ajuste estructural. Las dificultades provocadas por la implementación de los programas de ajuste estructural y las nuevas dudas acerca de si estos bastaban por sí solos para asegurar un crecimiento futuro llevaron a replantear otra vez el papel del Estado. De acuerdo con Peter Evans, uno de los teóricos más conocidos del “retorno del Estado”,

Las teorías sobre el desarrollo posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que surgieron en las décadas del ‘50 y el ‘60, partieron de la premisa de que el aparato del Estado podría emplearse para fomentar el cambio estructural. Se suponía que la principal responsabilidad del Estado era acelerar la industrialización, pero también que cumpliría un papel en la modernización de la agricultura y que suministraría la infraestructura indispensable para la urbanización. La experiencia de las décadas posteriores socavó esta imagen del Estado como agente preeminente del cambio, generando por contrapartida otra imagen en la que el Estado aparecía como obstáculo fundamental del desarrollo. En África, ni siquiera los observadores más benévoloos pudieron ignorar que en la mayoría de los países el Estado representaba una cruel parodia de las esperanzas poscoloniales [...]. Para los latinoamericanos que procuraban comprender las raíces de la crisis y el estancamiento que enfrentaban sus naciones no era menos obvia la influencia negativa del hipertrófico aparato estatal (Evans, 2007: 17).

Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985) proponen “una vuelta al Estado”.³ Desde los textos de Weber, estos autores entienden que un fenómeno político es mejor explicado por causas políticas que de otra naturaleza. Entienden al Estado como sujeto y no como mero objeto del poder⁴ (Malamud, 2007).

Esta tesis considerará la definición del Estado de Michel Mann (2007: 55-78 y 295-318) y Theda Skocpol (2007: 169-202), quienes toman de Otto Hintze la visión bidimensional de los determinantes de la organización estatal; en primer lugar, la estructura de las clases sociales y, en segundo término, su posición relativa mutua y frente al mundo. La posición bidimensional del Estado permite un análisis que contribuye a profundizar sobre

³ Para ampliar sobre este tema, véase Evans y Wolfson (1996).

⁴ Estos autores buscan demostrar que el Estado puede ponerse al servicio de una clase social para su propio beneficio, pero es más habitual que trabaje buscando beneficios para quienes gobiernan (funcionarios y representantes electos) que para la sociedad a la que dicen representar.

sus capacidades y naturaleza. El concepto central es que el “Estado es una arena, un espacio, y esta es la fuente misma de su autonomía” (Mann, 2007: 57). [...] “Las reglas y funciones han sido extremadamente variadas. Como reconoce el modelo bidimensional podremos distinguir entre funciones internas e internacionales o entre económicas, ideológicas y militares” (Mann, 2007: 64).

1.2. El rol del Estado en América Latina en la historia reciente

Oszlak plantea otra de las formas estudiar el Estado, en particular en Latinoamérica: propone un abordaje teórico-metodológico para el estudio del proceso histórico a partir del cual se fueron conformando en los países latinoamericanos los Estados nacionales. Este modo de conformación condicionó también la forma en la cual estos se desempeñaron a lo largo de la historia: “representan la caracterización dada por una escasa integración territorial, derivada de la precariedad de los mercados y agravada por la interrupción de los vínculos con la vieja metrópoli” (Oszlak, 2007: 127). En la etapa independentista, los esfuerzos de los Estados tendientes a la automatización regional se consolidaron porque, por un lado, se dio el debilitamiento de los antiguos ejes de la economía colonial acompañado de un creciente aislamiento, que dificultó el desarrollo e integración de nuevos circuitos económicos.⁵

El período independentista se caracterizó por la desintegración de las viejas estructuras virreinales y esto modificó profundamente el mapa político de América Latina. Así, como señala Furtado, la estructuración de los nuevos Estados se vio condicionada por dos factores: la inexistencia de interdependencia real entre señores de la tierra, que se ligarían unos a otros o se someterían a uno de entre ellos en función de la lucha por el poder; y la acción de la burguesía urbana, que mantendría contactos con el exterior y exploraría toda posibilidad de expansión del intercambio externo, al cual se irían vinculando segmentos del sector rural (Furtado, 1985).

⁵ Cfr. Cardoso y Faletto (1969, en Oszlak, 2007: 115).

La efectiva posibilidad de creación de una economía más integrada y compleja, sumada en algunos casos a la preservación de ciertas instituciones coloniales como instrumentos de control político, suministraron el cemento que amalgamaría a la sociedad territorialmente asentada y al incipiente sistema de dominación en un Estado nacional. Esto explicaría la causa de la precariedad de las economías regionales (caso Argentina y Colombia); la extensión territorial, las dificultades de comunicación y de transporte, el desmantelamiento del aparato burocrático colonial y las prolongadas luchas civiles, que reflejaban la falta de predominio de una región o de un sector de la sociedad sobre los otros, demoraron por muchos años el momento en que tal amalgama se produciría (Oszlak, 2007).

Las guerras civiles que se extendieron en Latinoamérica entre la independencia y la definitiva organización nacional pueden visualizarse como la etapa en la que se fueron

superando las contradicciones subyacentes en la articulación de los tres componentes, economía, nación y sistema de dominación que conformarían el Estado nacional. Economía regional versus economía abierta; ámbito local versus ámbito nacional de relaciones sociales; y sistemas de dominación localista versus centralización del poder en un sistema de dominación a nivel nacional, constituyeron los términos de las contradicciones que los profundos cambios producidos en la economía internacional de mediados de siglo contribuirían a resolver (Oszlak, 2007: 129).

Celso Furtado agrega al respecto que “después de siglo y medio de separación de sus antiguas metrópolis europeas, los países latinoamericanos, aún presentan, individual o conjuntamente, un perfil no del todo definido; cada subregión se encuentra en una fase diferente del proceso de homogeneización cultural, de modernización social y política y de un desarrollo económico en muchos aspectos *sui generis*” (Furtado, 1985: 343). La diversidad de factores internos entre países que se encuentran en estas situaciones tan diversas hace muy compleja cualquier posibilidad de previsión de tendencias (Jaguaribe, 1974; Furtado, 1985).

En esta línea, se puede agregar que los factores de la fragmentación de esta región forman parte claramente de la historia constitutiva de los Estados. El primero de esos factores, la organización del régimen colonial español, impuso barreras entre una provincia

latinoamericana y otra; de esta manera construyó una dependencia vertical de cada una de ellas respecto de la metrópoli. Otro factor fue que hasta el siglo XX no existían estructuras burguesas y capitalistas en gran parte de los países; la existencia de “regionalismos feudales” desvinculados unos de otros fomentó la división; el caudillismo militar por las guerras de la independencia y la falta de límites claros entre los Estados contribuyó sin duda al conflicto entre estos. Como último factor se podría decir que el imperialismo foráneo fomentó en muchos casos las guerras entre los países de la región.⁶

El Estado argentino se consolida en 1880; prácticamente despoblado, se inicia un periodo de inmigración masiva, y el desarrollo económico se basó en una estructura en dos etapas. Entre la organización nacional y la crisis del treinta se desarrolló un modelo agroexportador orientado hacia el mercado mundial. De ahí en adelante, varios fueron los proyectos que tendieron a promover un modelo de producción basado en la industria y orientado al desarrollo del mercado interno,⁷ más conocido como modelos de industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

Los límites entre el Estado y la sociedad son cada vez menos visibles, al mismo tiempo que se observa un avance cada vez más notable de aquel sobre el espacio social de lo privado, que lleva a destacar la importancia del régimen político; por último, está fuera de discusión la relevancia de la “sociedad internacional” que procura las conexiones de cooperación, conflicto, dependencia, interdependencia, que son las determinantes tanto para la organización del Estado como para los grados de libertad que este tenga para la elaboración de sus políticas (Graciarena, 2014).

1.3. El Estado y la integración regional

En un contexto de globalización, el Estado contemporáneo está sujeto a dos tipos de tensiones, las de fragmentación y las de integración. En general, las tensiones de

⁶ Para profundizar sobre este aspecto véase Manríquez Durán (1999), Boesner (1996), Halperin Donghi y Colombo (1998: 14), Galeano (2004).

⁷ Sobre este tema véase Prebisch (1967, 1986), CEPAL (2000).

fragmentación se producen cuando las fuerzas de la globalización logran romper hacia dentro de los Estados las viejas estructuras de la política, la sociedad, la economía y la cultura. En este mismo sentido, mientras esas fuerzas hacia dentro de los Estados se reconfiguran, también lo hacen con respecto al relacionamiento con otros en el marco de un sistema internacional, estrechamente vinculado por el avance de las tecnologías.⁸

Sin embargo, los Estados también responden por medio de la integración para poder hacer frente a este fenómeno, en algunos casos para poder insertarse en un mercado cada vez más competitivo; en otros, para contrarrestar el efecto de la erosión de las fronteras respondiendo con medidas proteccionistas. El proceso más avanzado es la Unión Europea (UE), acuerdo que se inicia en la década de los cincuenta y sienta las bases de lo que posteriormente sería la teoría de la integración. En ese momento, Ernest Haas fue quien definió a la integración como “el proceso por el cual los Estados nacionales se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos” (Haas, 1971: 6).⁹

Hay dos enfoques para poder abordar estos procesos: uno refiere al proceso de formación de comunidades políticas, cuyas principales teorías contemporáneas son el intergubernamentalismo, con Moravcsik (1998); el segundo parte de la teoría de la integración, con Keohane y Nye (1977). Ambas corrientes consideran a la sociedad como punto de partida para la integración como actores transnacionales que incrementan sus intercambios y subsecuentemente apelan a autoridades nacionales o transnacionales para

⁸ Para ampliar este tema véase Giddens (1999, 2008), Garretón (1999) y Giddens y Hutton (2001).

⁹ No es objeto de esta tesis el desarrollo histórico y pormenorizado de las teorías de la integración; solo se tomarán en cuenta aquellas que tributan de alguna manera al análisis de la integración en América Latina, y específicamente las que trabajan sobre el rol del Estado en las dos arenas: la nacional y la internacional.

ajustar regulaciones y políticas a una nueva situación. Estos enfoques hacen uso de la experiencia recogida del caso único de la UE (Malamud, 2003).¹⁰

Para el intergubernamentalismo, dentro del proceso de integración se contempla la importancia del rol del Estado. La regionalización no solo es cooperación de los distintos sectores económicos y sociales, sino que se destaca la importancia del papel del Estado como principal impulsor y catalizador de la cooperación y la integración (Haas, 1958, 1964).¹¹ El progreso de la integración regional estará determinado por la interacción de naciones soberanas que controlan el proceso y sus etapas subsiguientes. Que avance, retroceda o se estanque dependerá de cálculos inherentes al interés nacional y al poder relativo que puede ejercerse ante una cuestión concreta. No se concibe que este proceso transforme la naturaleza de sus países miembros; más aún, su finalidad es fortalecerlos, no debilitarlos (Hoffmann, 1966; Moravcsik, 1998).

En la actualidad, bajo el concepto de integración regional, son dos los fenómenos diferenciados que se estudian: por un lado, la integración propiamente dicha en cuanto a la conformación de comunidades (*polity-making*) y por el otro, la gobernanza o gobernanza regional (*policy-making*), los mecanismos por los cuales se regulan esas comunidades (Malamud, 2005 y 2010; Malamud y Schmitter, 2006).

Según el intergubernamentalismo liberal, existen dos tipos de actores e instituciones que interactúan dentro de cada Estado. Por un lado, está el Poder Ejecutivo como eje articulador de las políticas públicas; es el que diseña, organiza e implementa la política exterior y logra constituirse como el máximo responsable en llevar adelante las negociaciones y alcanzar los acuerdos dentro del sistema internacional. Por otro lado, existe un conjunto de grupos de interés integrado por los partidos políticos, parlamentarios e integrantes del mismo gobierno que actúan en instituciones tanto públicas como privadas, gremios empresariales,

¹⁰ La teoría de la gobernanza supranacional enfatiza la importancia de los actores en el proceso de la integración de la Unión Europea, los actores nacionales y los transnacionales que en el MERCOSUR no aparecen tan claramente.

¹¹ Cfr. Cimadamore (2007).

ciudadanos y electores; estos tres últimos, agrupados de manera muy genérica en la controvertida sociedad civil. El apoyo de todos o de parte de ellos puede ser determinante en el logro e implementación de acuerdos con otros Estados (Moravcsik, 1994). Como perspectiva teórica, el intergubernamentalismo liberal incorpora una nueva visión de las relaciones internacionales de acuerdo con la cual los procesos internos de los Estados determinan en gran medida su accionar externo o regional. Este enfoque no niega la importancia en la integración de cuestiones tales como las políticas del poder, el rol de otros actores, que el realismo y el neofuncionalismo sostienen como centrales. Lo que hace es redimensionar el rol de la política y poner la centralidad en los gobiernos y en las problemáticas que estos enfrentan. La evolución de la teoría de la interdependencia llevó a Keohane y Nye (1977) a rever la postura tan distante que habían tomado con respecto al realismo en la primera publicación de *Poder e interdependencia*.

Para el realismo no había ninguna novedad en el tema de la integración al imponer al Estado como actor principal que establece dentro del sistema sus relaciones en torno al poder y controla a las organizaciones internacionales. La escuela neorrealista que encabeza K. Waltz (2001)¹² actualiza el análisis realista centrando su atención en el nivel sistémico del análisis. Para el autor, “el sistema internacional se caracteriza por la anarquía más que por la jerarquía. Éste está compuesto por unidades que son formal y funcionalmente iguales – Estados– y la variable fundamental es la distribución de capacidades entre las unidades –un atributo del nivel sistémico” (Rosamond, 2000: 132).

Desde las relaciones internacionales, existe un debate acerca de la influencia del ámbito interno sobre el internacional que abarca una serie de autores como Peter Gourevitch¹³

¹² Véase también Gourevitch (1978).

¹³ Putnam dice que “tanto en el caso de las interpretaciones hechas solamente en términos de causas nacionales y efectos internacionales (la ‘Segunda Imagen’ de Kenneth Waltz) como las que ponen el énfasis en las causas internacionales y los efectos nacionales como el caso de ‘la Segunda Imagen Invertida’ de Peter Gourevitch, que trataba causas internacionales y efectos nacionales, representarían un análisis de ‘equilibrio parcial’, dejando de lado lo importante de la historia: a saber, cómo la política nacional de varios países llegó a interrelacionarse en una negociación internacional. [...] que se debería aspirar a teorías de ‘equilibrio general’

(1996), quien habla del “carácter interpenetrado” de las relaciones internacionales y la política doméstica, por lo que las presiones (externas) no suelen ser totalmente determinantes y las variables domésticas son cruciales para comprender las opciones y los límites de la política exterior. “El sistema internacional no sólo es consecuencia de la política y las estructuras domésticas, sino una causa de las mismas. [...] Las relaciones internacionales y la política doméstica están tan interrelacionadas que deberían ser analizadas como un todo” (Gourevitch, 1996: 67). Este carácter interpenetrado de las relaciones internacionales y la política doméstica no tiene relación con el mayor o menor grado de interdependencia; es tan antiguo como los Estados.

Robert Putnam (1996) entiende que los Estados adoptan políticas diferentes de las que hubieran tomado en ausencia de negociaciones internacionales, aunque el acuerdo es posible solo cuando la minoría más poderosa apoya, por cuestiones internas, las decisiones adoptadas a nivel internacional. El autor también denomina a estos espacios de negociación campos de acción o “mesas” donde se desarrollan las negociaciones (internas /internacionales); en este sentido, reconoce la necesidad de atender las exigencias del nivel doméstico en relación con las exigencias de los intereses nacionales “En los juegos de doble nivel, en el nivel nacional, los grupos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopten políticas favorables y los políticos buscan poder construyendo coaliciones con esos grupos En el nivel Internacional buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas, minimizando al mismo tiempo las consecuencias adversas de los acontecimientos internacionales” (Putnam, 1996: 79).

En el nivel internacional, el gobierno intenta un mayor control sobre las presiones domésticas en la medida en que minimiza las consecuencias de los acontecimientos externos. Es necesario dar al planteo de Putnam un contexto nuevo, que es el de la globalización. En este marco, la desvinculación del poder respecto de la política toma dimensiones globales;

que expliquen simultáneamente la interacción de los factores nacionales e internacionales” (Putnam, 1996: 73-74).

asimismo, la política responde desde la esfera de lo local e impone para los gobernantes nuevas formas de pensar y de hacer lo político.¹⁴ Desde el punto de vista analítico, el autor dice que para alcanzar un acuerdo que sea atractivo para los sectores a los que representa hay que descomponer la negociación en dos fases: una entre los actores implicados, que daría por resultado un acuerdo provisional (Fase I); y otra que estaría dada por discusiones separadas dentro de cada grupo de representados sobre si ratificar o no el acuerdo (Fase II). En este tipo de juegos, las decisiones tomadas en un nivel deben ser compatibles con los incentivos y restricciones del otro nivel. Por lo que, para resolver un conflicto de estas características es necesario ampliar el conjunto posible de cada jugador (*winset*): cuanto más amplio el *winset*, mayores son las posibilidades de acuerdo, porque es más probable la superposición de los *winset* de los jugadores y, por lo tanto, menos sostenible el bloqueo de las negociaciones (Putman, 1998). Así es que la estrategia dominante en estos juegos de doble nivel es ampliar el *winset* del adversario para debilitar su capacidad de negociación y minar su resistencia al acuerdo. Esto se logra multiplicando los temas y las arenas de negociación.¹⁵

Otro autor, Brian Hocking (1993), a partir del concepto de lo interméstico relaciona aquellas políticas en las que la esfera internacional y nacional son indivisibles, carácter que deviene de los temas que tratan. Hoy, en un ámbito de globalización, esta indiferenciación de los ámbitos se hace evidente en cuestiones tales como narcotráfico, medioambiente o migraciones. Este fenómeno se ve claramente en procesos como el MERCOSUR.

1.4. La política exterior y la integración regional

En relación con el MERCOSUR, que es el contexto dentro del que se analizará aquí la acción del Estado argentino, es importante destacar que su consolidación está

¹⁴ Véase Bauman (2008). El autor explica esta desvinculación como que “obliga y alienta a los órganos del Estado a desentenderse, a transferir o (por usar términos de la jerga en boga) a aplicar los principios de ‘subsidiariedad’ y ‘externalización’, delegando en otros un gran número de funciones que antes habían asumido. Abandonadas por el Estado, tales funciones quedan a merced de las fuerzas del mercado, con fama de caprichosas e impredecibles por naturaleza, y son abandonadas a la iniciativa privada y al cuidado de los individuos” (2008: 8-9).

¹⁵ Esto será ampliamente desarrollado en el capítulo 5.

habitualmente embebida de una lógica economicista y pragmática que tiene su sustento teórico en la tesis del realismo periférico de Carlos Escudé. Este enfoque se nutre de la lógica realista referida arriba pero contextualizado en una realidad periférica, cuyas necesidades reales y cuyo “interés nacional” distan mucho de ser el incremento de su poder en el mundo o la consolidación de un equilibrio de poderes en las relaciones internacionales (Caballero Santos, 2009; Durán Sáenz, Oddone y Granato, 2008; Llenderozas, 2013).

El estructuralismo ha tenido especial repercusión entre los académicos sudamericanos que han intentado explicar el fenómeno de la integración regional sudamericana. Helio Jaguaribe y Aldo Ferrer explican la integración regional como un mecanismo defensivo frente a la marginalización internacional que genera la globalización. Además, priorizan los aspectos socioculturales de identidad intrarregional por encima de los económicos en el plano interregional (Caballero Santos, 2009). Como señala Jaguaribe, el “MERCOSUR es el principal instrumento de que disponen sus miembros para asegurar la protección de sus intereses internacionales y, a largo plazo, preservar su identidad y su autonomía nacional” (2002: 6). Esta concepción de la integración regional se define desde el carácter defensivo frente a los desafíos de la globalización y de los posicionamientos ideológicos de los Estados Unidos y sobre el ideal de una unión de toda América Latina más allá de una aproximación teórica sobre el fenómeno en sí. Por su parte, Aldo Ferrer sostiene una tesis similar, pero manifiesta un mayor optimismo, al hacer la diferencia conceptual entre un “MERCOSUR ideal” y un “MERCOSUR posible”¹⁶ (Ferrer, 2007).

¹⁶ “El Mercosur ideal compara la situación actual del sistema regional con el objetivo del mercado común con libre movilidad de bienes y de factores de la producción y un arancel externo común (AEC) frente al resto del mundo y, a partir de allí, la marcha hacia la plena unión económica y monetaria. El patrón de referencia es la Unión Europea incluyendo sus instituciones comunitarias (Comisión, Parlamento, Tribunal de Justicia, Banco Central) y la moneda común [...]. Desde la perspectiva del Mercosur posible, las conclusiones son totalmente distintas. La misma toma nota de dos cuestiones principales. Por una parte, la comparación de la situación actual con la existente al tiempo de la firma, hace veinte años, del acta de Foz de Iguazú, por los presidentes Alfonsín y Sarney, que constituye el punto de partida de la formación del Mercosur. Por otra, las asimetrías en las situaciones nacionales de los países miembros y su impacto sobre el proceso de integración” (Ferrer, 2007: 147-148).

En función de lo expresado anteriormente, el concepto heterogeneidad estructural posiblemente aporte al análisis;¹⁷ aun cuando se trata de un concepto fundamentalmente económico, es útil para explicar también la diversidad cultural, social política y económica que presenta el desarrollo de cada Estado latinoamericano. En el caso de la integración regional puede contribuir, en parte, a explicar los obstáculos experimentados por los países de América Latina, aunque no explica con la misma facilidad de manera particular los procesos de integración regional para articular los órganos político-institucionales capaces de unificar la visión estratégica del continente, especialmente con respecto a los ideales de autonomía y desarrollo.

Esta heterogeneidad estructural es la que va marcando las relaciones externas de América Latina (Paradiso, 2008; Soares de Lima, 2013; Granato y Rebouças Batista, 2017). Los retos que enfrentan los procesos de integración en la región, como una expresión de sus relaciones exteriores, están determinados por una diversidad de puntos de vista y perspectivas de diferente naturaleza.

Con el fin de entender las políticas exteriores latinoamericanas, se debe hacer una distinción entre tres distintos elementos internos. El primero se refiere a las características del sistema político. Por cierto, este incluye el propio régimen político, esto es, la forma de la organización política. Sin embargo, como las cuestiones de política interna que ocurren dentro de un mismo régimen pueden desempeñar también un papel importante en la política exterior y como la evidencia empírica no confirma necesariamente la creencia popular de que hay una fuerte correlación entre regímenes políticos y comportamientos de política exterior, parece más apropiado usar la noción más general y neutral de sistema político. El segundo elemento del contexto doméstico que parece relevante tiene que ver con las políticas económicas de los países. Considerando que todas las naciones

¹⁷ En una serie de trabajos, Pinto (1970, 1973) resaltó que el desarrollo de la ISI no había logrado corregir el problema de las marcadas disparidades de productividad entre estratos productivos que se había observado en las economías duales, sino que lo había modificado y pronunciado, y acuñó el concepto de “heterogeneidad estructural” para referirse a este fenómeno. Además, destacó el carácter dinámico de la problemática que se reflejaba en la persistencia de los contrastes de productividad. La tendencia de las economías centrales apuntaba hacia una mayor homogeneización como resultado de una mayor difusión y mejor distribución de los “frutos del progreso técnico” entre unidades productivas. Por el contrario, las economías latinoamericanas mostraban un crecimiento de carácter desequilibrado que tendía a reproducir la heterogeneidad estructural.

latinoamericanas forman parte del mundo en desarrollo, este elemento se hace equivalente a las estrategias específicas de desarrollo que han seguido. Esta variable parece especialmente relevante para explicar el comportamiento de política exterior en el área de las relaciones económicas internacionales, pero también permea los temas de orientación más política en la región. La utilización de categorías generales Norte-Sur no parece especialmente provechosa en este contexto. La noción de países del Sur o del Tercer Mundo puede ser atrayente desde el punto de vista político, pero incluye a una agrupación tan heterogénea de Estados que su validez analítica se hace muy cuestionable. Por otra parte, las estrategias de desarrollo también pueden ser especialmente útiles para explicar las actitudes de los países latinoamericanos hacia los procesos de integración a nivel regional y subregional, así como sus posiciones ante negociaciones económicas globales tales como la Ronda Uruguay del GATT (van Klaveren, 1992: 179).

En América Latina, al igual que en el resto del mundo, la política exterior está fuertemente influenciada por los recursos o capacidades que cada actor posee. En otras ocasiones, la política internacional es la que presiona sobre las decisiones de política interna. En los dos casos, la negociación es de carácter supranacional (Gil y Sánchez Menéndez, 1996: 12). Esto significa que existe un área de mayor autonomía donde los gobernantes tienen un margen de maniobra más amplio y pueden conciliar el juego interno y el externo.

La política exterior es un espacio continuo y concreto para la acción política. Todo lo que un Estado hace en relación con otro(s) Estado(s), actores transnacionales u organizaciones internacionales involucra políticas en muchos sentidos, lo cual da forma al sistema internacional y al equilibrio de poder dentro de él, afecta los términos en las operaciones de la economía política internacional y articula sistemas competitivos de cadenas de valor. La política exterior hoy ya superó el crítico pero intermitente problema de la guerra y la paz, la autonomía o la dependencia. En la actualidad, las problemáticas incluyen el desarrollo económico de la región, la preocupación por encontrar una postura común frente a determinadas cuestiones de agenda globales. Aun así, no todo debe ser analizado a partir de los condicionantes de la política exterior, sino que se deberán tener en cuenta dimensiones tales como afuera/adentro, doméstica/externa (Hill, 2003).

Hay innumerables trabajos sobre la política exterior como política pública o estatal. Pero ni esta ni la política de integración han sido relevantes en el análisis de los especialistas

que se han volcado al estudio de las políticas económicas, sociales o educativas. Sin embargo, la caracterización de la política exterior como política pública constituye un antecedente importante para su debate. “Los especialistas en Relaciones Internacionales no han considerado a la política exterior como una política pública sujeta a instituciones, reglas y actores domésticos que la ordenan y condicionan” (Tokatlian y Merke, 2014: 233). En este sentido, los autores destacan la importancia de cuestiones que hacen a la esencia misma de esta política, como lo es por ejemplo la articulación del campo interno y el internacional a partir de una aproximación estratégico-relacional, cuya dimensión estratégica refiere a que, en la búsqueda de sus propios objetivos, los actores internos deben tener en cuenta las estrategias de otros jugadores. Y en cuanto a lo relacional, impone una visión de acuerdo con la cual lo interno y lo externo se vuelven fundamentales (Hill, 2003; Russell, 2004; Simonoff, 2012; Tokatlian y Merke, 2014; Marqués, 2016).

Otra visión es que las acciones de cooperación están estrechamente ligadas a las políticas exteriores nacionales (Hirst, 2010), a la vez se encuentran vinculadas a las orientaciones políticas y al mismo carácter peculiar de su implementación. Como toda política pública, la política exterior se inicia a partir de una evaluación sobre el escenario y sobre los problemas que deben ser resueltos (Russell, 1992; Sanahuja, 2012; Milani, 2015; Nolte, 2016).

Dada la diversidad de los acuerdos de integración vigentes entre Argentina y otros Estados, el análisis se centrará en el Estado argentino, para determinar cómo se formulan las políticas de integración y cómo se ponen en juego los diversos actores institucionales, entendiendo tanto su naturaleza particular como su propia dinámica.

La definición que se adoptará en este trabajo es la de Celso Lafer, que dice que la misión de la política exterior es “traducir las necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el poder de control de una sociedad sobre su destino que [...] es la tarea de la política exterior considerada como política pública, implica una evaluación de la especificidad de los intereses. Esta evaluación se basa en la visión de cómo lograr el bien común de la colectividad nacional” (Lafer, 2002: 21). Esta evaluación requiere nuevas

formas de conocimiento a la luz de la globalización, que aceleró no solo los tiempos y las distancias, sino que también hizo menos visible la división entre lo interno y lo externo (Lafer, 2002).

Este complejo núcleo de decisiones puede analizarse desde dos planos o perspectivas diferentes, como una “arena” o “estructura de arenas”, con el debate centrado en el proceso de integración en sí mismo y plasmado en su estructura jurídica y los actores del bloque; o como una política estatal que tiene lugar en cada Estado nacional y que está atravesada por factores internos y externos, y que experimentan la puja de los distintos actores involucrados y sus intereses (Granato y Rebouças, 2018).

1.5. Estado del arte

1.5.1. Las alianzas regionales y el contexto global

Las alianzas regionales delimitan la región como un subsistema dentro del sistema internacional global; sirven para estructurar la relación entre los Estados que la conforman y tienen dos funciones: manejan externalidades y articulan los intereses comunes de la región con los actores fuera de esta. La misma institución puede ser utilizada como instrumento de cooperación o de discriminación y exclusión frente a otros Estados (Nolte, 2016). La integración regional ha sido definida de múltiples y variadas maneras; y puede ser considerada como una situación o como un proceso. Como situación, caracterizada por la ausencia de restricciones en la comercialización de productos, bienes o servicios entre distintos Estados, que son los únicos actores del sistema internacional habilitados para negociar este tipo de beneficios. Y en tanto proceso, se la entiende como la generación de un conjunto de normas y procedimientos destinados a eliminar las barreras comerciales y de todo tipo que contribuyan a la generación de un espacio económico ampliado diferente de los Estados constitutivos. Esta definición reduce sus alcances solo a la implementación de acuerdos de facilitación del libre comercio, visión más preponderante en las escuelas norteamericanas (Durán Sáenz, 2008, 2012; Rapoport y Madrid, 2011; Riggirozzi y Tussie, 2018).

En América Latina, la discusión sobre la gobernanza regional y su compatibilidad con la autonomía y el poder estatal es una marca identitaria articulada tanto en la política exterior como en las políticas de desarrollo (Deciancio, 2016a). Riggiozzi y Tussie expresan en este sentido que las regiones son lo que los actores hacen de ellas (2012: 3). Sin embargo, la proliferación de organizaciones constituye un elemento centrífugo, el aumento del riesgo de fragmentación y competencia sobre los miembros y los mandantes (Bernal Meza, 2000; Malamud y Schmitter, 2006; Nolte, 2016). En esta región, la integración estuvo siempre signada por los contextos externos y por las decisiones de política interna, que a la vez se relacionan con los ciclos políticos. Las alianzas tienen relación directa con lo que pasa hacia dentro de los Estados y, en función de sus prioridades de agenda, los gobernantes cambian el lugar de privilegio que se le dará a la alianza. Argentina y Brasil lo han demostrado así en el caso específico del MERCOSUR, y ya lo había hecho Trump con el NAFTA y la Alianza del Pacífico. Esto no significa la desaparición permanente de un acuerdo, pero sí tiene que ver con la reconfiguración de los medios que se necesitan para llevarlo adelante (Sanahuja y Comini, 2018).

Con respecto a la cuestión de los regionalismos en América Latina, hay autores que entienden este concepto como un pasaje del término integración, producto de los lineamientos neoliberales de los años noventa, que es cuando comienza a hablarse de regionalismo a lo que se había llamado anteriormente integración regional. Perrotta señala que es un “constructo que fue adjetivado para mostrar rupturas y continuidades en el continuum integracionista (nuevo, viejo, abierto, cerrado)” (2010: 64). En las experiencias integracionistas de América Latina existe un conjunto de ideas-fuerza que vienen desde la emancipación y que dieron origen a los acuerdos anteriores. A lo largo de la historia puede observarse cómo estas continuidades, al combinarse con las ideas y elementos del presente, moldean y reconfiguran los acuerdos actuales.

Para Sanahuja, el surgimiento de los diferentes tipos de regionalismo se relaciona con el “cruce” de las distintas lógicas en juego –opciones ideológicas, metas y ámbitos de actuación material, membresía, diseño institucional...– y conduce a un escenario más complejo, heterogéneo y diverso. De hecho, distintos especialistas han tratado de encontrar

una conceptualización general de esos patrones, como “regionalismos solapados” (*overlapping regionalism*) (Malamud, 2013), “regionalismo modular” (Gardini, 2015), o el más complejo “multilateralismo regional” (Serbin, 2010) o los “complejos de gobernanza regional” (Nolte, 2014b).¹⁸

Una de las cuestiones centrales en esta investigación es la relación de estos regionalismos con búsqueda permanente de una estrategia de (re)inserción internacional que posicione a la Argentina en el mundo y/o en la región, lo que trae cuestiones más profundas como la crisis de identidad y las dificultades de las clases dirigentes argentinas para tener una mirada más estratégica, que permita lograr una comprensión de cómo funciona el mundo y cuál es el lugar de Argentina en el orden mundial.

La vuelta a la democracia y el contexto internacional de inicios de los años noventa permitieron un mayor grado de entendimiento y cooperación entre Argentina y Brasil. Así, impulsados por la voluntad política de los gobiernos de ambos Estados, el MERCOSUR fue un acuerdo que partió de la necesidad de iniciar un proyecto común frente a un contexto internacional altamente cambiante. Los intereses comunes, valores y la afinidad entre Brasil y Argentina coincidieron en la conformación de una agenda común, que después se extendió al resto de los países de la región, hasta la aparición de nuevos actores regionales y los cambios de agenda con la llegada de nuevos gobiernos a partir de 2015 (Bouzas, 1999, 2002; Altmann Borbón y Rojas Aravena, 2008; Durán Sáenz, 2008; Briceño Ruiz, 2011).

A partir de los noventa se inicia una nueva etapa de regionalismo en Sudamérica, que poco a poco fue ganado mayor importancia en las agendas y programas de los gobiernos. Con el antecedente de un proyecto de avanzada como el de Simón Bolívar y las experiencias latinoamericanistas del siglo pasado, varios fueron los acuerdos logrados en la región: Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Comunidad Andina de Naciones (CAN), Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), Unión de Naciones Sudamericanas

¹⁸ Perrota (2010). Véase también Sanahuja (2009, 2010, 2012), Serbin (2010a), Nolte (2014a), Gardini (2015).

(UNASUR), Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que se constituyeron como el núcleo principal del nuevo contexto regional e internacional de la tercera ola democrática (Bernal Meza, 2000, 2007; Attinà, 2001).

1.6. El MERCOSUR en la historia

Haciendo una revisión histórica de los esfuerzos integracionistas en la región, es imprescindible reconocer que aun contando con una herencia cultural común, América Latina no sea una región cohesionada en términos políticos y económicos (Altmann y Rojas Aravena, 2009). Son tres los factores que le han dado forma a los distintos acuerdos y que fueron moldeando las relaciones de fuerzas entre los actores (Rapoport, 1984, 1995; Rapoport y Madrid, 2011). El primero es el carácter defensivo de la integración: desde sus inicios, en los sesenta, los acuerdos se firmaron por la necesidad de hacer frente a las políticas aplicadas en la región por EE.UU. El carácter reactivo hacia el *hegemon* estuvo planteado en las bases de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y en los acuerdos de los ochenta. Las diferencias entre estos acuerdos y el MERCOSUR son abordadas en el libro de Iris Laredo (1992), quien señaló que, si bien el bloque evidenciaba la continuidad de una tendencia a la integración regional de la Argentina y de Brasil, al mismo tiempo existían diferencias entre el MERCOSUR y los anteriores proyectos. Lo principal es el cambio cualitativo que tuvo la relación entre ambos países con respecto a las décadas anteriores, instancia en la que se dejaron de lado las rivalidades e hipótesis de conflicto instaladas durante los gobiernos militares en la región (Rapoport, 1995; Bernal-Meza, 2008; Rapoport y Madrid, 2011). También abordan esta cuestión Granato y Perrotta (2015), en cuya investigación ponen en relieve las asimetrías como constantes de estos procesos.

El Cono Sur, una historia común, de Rapoport y Cervo (2002), ofrece un análisis desde una perspectiva histórica para el estudio del proceso de integración regional, que tiene como eje común la contextualización histórica de las diferentes iniciativas de integración en esta subregión, y además analiza los aspectos conflictivos de esas iniciativas. Otros autores profundizan sobre las continuidades y rupturas en los procesos en la historia reciente, en especial a partir de los noventa con el Consenso de Washington y la globalización, en la que

tuvieron lugar los orígenes y la primera etapa del MERCOSUR. Mario Rapoport y Eduardo Madrid explican las razones por las cuales la alianza entre Argentina y Brasil podía estructurarse mediante el MERCOSUR, ya que, a diferencia de momentos históricos anteriores, ambos países trataban de obtener una inserción internacional más ventajosa, que les permitiera superar el estancamiento económico, acceder al crecimiento y adquirir competencia a escala mundial (Rapoport y Madrid, 2002: 269; Gomes Saraiva, 2010; Busso *et al.*, 2016; Porta, s. f.; Simonoff, 2016).¹⁹

1.7. La centralidad del Estado en los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner

En el ámbito estrictamente interno de los Estados, y considerando al Estado como actor central sobre la formulación de políticas y cómo se relaciona con sus propias demandas e intereses, las políticas que de él emanan no son actos aislados, sino un conjunto de iniciativas y respuestas que, en un contexto histórico determinado, tienden a inferir una posición predominante del Estado frente a una determinada cuestión. Históricamente, estas políticas han estado condicionadas por las constantes antes mencionadas, la falta de cohesión y la dependencia externa (Oszlak y O'Donnell, 1995 y 2007; Oszlak, 2007).

En este contexto interno, respecto de la mirada sobre la importancia de la política exterior de Argentina y Brasil, Raúl Bernal Meza analizó la primera década del MERCOSUR como una época de progresos en el proceso de integración entre ambos países, pero señaló también las debilidades y tensiones que atravesó (Bernal Meza, 2002); contribuye a este análisis el realizado sobre los primeros 10 años de la integración (Busso, 2014, 2016; Busso *et al.*, 2016). La llegada de Néstor Kirchner y de Luiz Inácio Lula Da Silva al poder en 2003 provocó cambios en la inserción regional de ambos países en relación con la década anterior, los que han influido en el MERCOSUR en particular y en la integración regional latinoamericana en general (Bernal Meza, 2008b; Busso, 2014, 2014a, 2016). También

¹⁹ Sobre el tema de la inserción de la internacional de Argentina desde su relación con Brasil, véase Russell (1996), Russell y Tokatlian (2002), Musacchio *et al.* (2006), Gomes Saraiva (2010) y Busso *et al.* (2016).

existen diversos análisis sobre las políticas llevadas adelante por los gobiernos kirchneristas (Cubillas, s.f.; Bonvecchi, 2011 y 2012; Soares de Lima, 2013, Zelicovich: 2016).²⁰

En cuanto a las investigaciones doctorales relacionadas se pueden destacar la de Julián Kan “Integrarse desde arriba. La relación entre la clase dominante, los gobiernos y los proyectos de integración regional MERCOSUR y ALCA en la Argentina reciente”, del año 2013, donde el autor trabaja de manera sobresaliente la relación entre el gobierno y las clases dominantes con respecto al ALCA y el MERCOSUR, y resalta claramente las posiciones y reacciones que estas adoptaron frente a estos procesos de integración regional. Esta es una aproximación muy completa y clara sobre la relación entre el gobierno y las cámaras empresarias hasta el 2010. Otra tesis destacada en una línea también tributaria al tema que aquí se analiza es la de Leonardo Granato, publicada en 2015: *Brasil, Argentina e os rumos da integração o Mercosul e a Unasul*, un estudio pormenorizado y en profundidad sobre la relación entre Argentina y Brasil durante el período 2003-2010, que corresponde al gobierno de Lula da Silva en Brasil y a los Kirchner en Argentina. En su investigación, el autor releva y analiza la integración regional poniendo el foco en los conceptos de desarrollo, igualdad y autonomía, y cómo influyen en la reformulación del proceso de integración pensado por ambos gobernantes. Este trabajo es un aporte al análisis de las relaciones bilaterales de estos países con una fuerte perspectiva teórica y sólidos fundamentos históricos y de política interna de los países que dejan abierta una perspectiva de la integración pero desde el Estado.

Nicolás Comini, en su tesis doctoral, *SuRamericanizados*, la integración desde la Alianza hasta el kirchnerismo, publicada en 2016, analiza el posicionamiento y el rol de la política argentina en el proceso de integración regional desde el gobierno de Fernando De la Rúa hasta el de Cristina Fernández de Kirchner. Transita el camino desde el MERCOSUR uniaxial, definido como esquemas que se basan en un solo eje (económico-comercial) hacia

²⁰ Véase también Tokatlian (2004), Corigliano (2004, 2008), Simonoff (2008, 2009, 2010), Llenderozas (2012), Granato y Alvariza Allende (2014), Cantamutto (2017).

la creación de la UNASUR en 2008 como un ámbito multiaxial o en varios ejes (ambientales, militares, migratorias, comerciales, industriales) abordados de manera sincrónica.

La integración regional en América del Sur demostraba, de esta forma, un mayor dinamismo y un nuevo posicionamiento entre las prioridades de los gobiernos (Sarti, 2013; Quiliconi, 2017). Durante esta etapa, el Estado argentino retoma la apuesta de profundizar las políticas de integración con los países de MERCOSUR, en especial con Brasil.

Uno de los propósitos de esta investigación es realizar una interpretación crítica sobre el Estado argentino durante el periodo 2003-2015, para luego identificar cuáles son los intereses y los actores que intervinieron en la formulación de las políticas de integración, con un recorte en aquellas instituciones del Estado con competencia directa. Haciendo una revisión histórica de los esfuerzos integracionistas en la región, es remarcable el hecho de que, aun cuando los países que la componen tienen una historia cultural común, América Latina es una región heterogénea en términos políticos y económicos (Altmann y Rojas Aravena, 2009).

En las primeras décadas del siglo XXI, en el ámbito internacional se han manifestado cambios profundos que aumentaron la interconexión entre las cuestiones domésticas e internacionales. Los Estados fueron tomando, en el marco de estas diferentes iniciativas, definiciones sobre el rumbo que la integración debía tener. Los modelos aplicados fueron varios: la integración de carácter económico, que planteaba la ampliación de los mercados frente a una globalización que no daba espacio de manera individual a los Estados de la región; o la mirada más política, desde la cual la integración era la posibilidad de lograr mayor autonomía con respecto de centros hegemónicos en la búsqueda del camino hacia el desarrollo económico y social frente a otras regiones. Así se fueron forjando los distintos andamiajes que estructuraron el recorrido de la política de la integración en la región y sus dimensiones (Bouzas, 1999; Peña: 2003; Ocampo, 2004; Malamud y Schmitter, 2006). La integración regional se considera una política pública, con características similares en su diseño y elaboración, pero con la particularidad de que la arena de acción es diferente, ya que las decisiones tienen un impacto directo en el plano interno y externo, y que la contraparte

no son los ciudadanos sino Estados con intereses y objetivos propios (Briceño Ruiz, 2001; Deciancio, 2016a). De esta manera, la integración regional es entendida como un componente político de los Estados en América Latina a lo largo de la historia y se transforma en una herramienta fundamental en la búsqueda del desarrollo y la autonomía de la región. Allí donde la capacidad individual de los Estados no alcanzaba, resurgía la integración como una salida emancipadora (Sarti, 2013). Este es un contexto en el cual los actores internos tienen ciertos objetivos que quieren alcanzar, pero deben tomar en consideración los intereses y objetivos de otros jugadores externos (Putman, 1998). Este espacio interméstico (interno-externo) es clave. Es ahí donde las relaciones de los Estados convergen para dar lugar a los acuerdos de integración en una región determinada, que en este caso es América del Sur, producto de la comunidad de intereses, expectativas y objetivos, y se encaminan hacia la creación de mecanismos institucionales desde donde resuelven sus conflictos y hacen frente a un contexto global altamente complejo (Durán Sáenz, 2008).

El MERCOSUR será el marco de análisis, este espacio de integración fue creado a través del Tratado de Asunción en 1991, concebido como un instrumento facilitador de la integración de los países miembros en la economía mundial y entendido como una manera de superar algunas desventajas propias de las economías no centrales y menos desarrolladas. El ofrecimiento de un mercado interno ampliado daba a las empresas la posibilidad de aumentar su competitividad.

La etapa del Mercosur a partir de 2003 descansa sobre la intención de ampliar el eje comercial hacia otros núcleos de integración. El proceso en ese momento dejaba en evidencia otras problemáticas existentes entre los socios, tales como las profundas asimetrías entre ellos, que favorecían a ciertos sectores y a otros no; la falta de equidad en el proceso y la desatención de las demandas sociales; la poca transparencia y la ausencia de canales de participación y los escasos resultados de un esquema solo centrado en la ampliación del mercado (Vázquez y Briceño, 2009 en Perrota, 2010).

1.8. Objetivos y organización de la tesis

Para el año 2003, se producía un giro en el electorado que se volcaba masivamente hacia propuestas de corte nacionalista y desarrollistas en la región. La ciudadanía, mediante esta elección, no solo interpelaba a los gobiernos y a las políticas neoliberales, sino que apoyaba con su voto un cambio hacia la construcción de gobiernos alternativos, que le daban al Estado un rol más preponderante y una mayor centralidad a los problemas sociales existentes en la región, lo cual refuerza el concepto de autonomía. Esto sin abandonar la posición defensiva en contra de los mandatos del *hegemón*, mediante la que se intentaba darle a la región un nuevo lugar en el contexto de las relaciones internacionales.

El recorte temporal tiene su fundamento en la certeza de que durante este periodo, en el juego de dos niveles o las diferentes arenas, con una vuelta hacia el Estado regulador de las relaciones internas y actor del sistema internacional, se evidencia claramente hacia quiénes están dirigidas las acciones y cuáles son los actores en juego. Vale aclarar que, como uno de los objetivos es analizar la etapa de creación de esta política pública, los actores analizados serán los presidentes, los cancilleres y los parlamentos como actores estatales y sus expresiones a través de los distintos foros donde trataron esta temática²¹ (Kirchner y Di Tella, 2002; Cisneros, 2014; Cantamutto, 2017).

Se deja en claro, también, que se abordarán los gobiernos anteriores a partir de la tercera ola democrática; esta lectura se realizará con el objetivo de establecer diferencias contextuales y discursivas de estos mandatarios con respecto a los periodos a analizar. Se tendrán en cuenta los momentos más significativos de estos presidentes siempre en relación con la variable integración como política estatal. Este relevamiento se justifica en base a la

²¹ Si bien dentro del análisis de la lógica doméstica se reconoce la enorme importancia de actores tales como los gabinetes y las burocracias, las provincias, los partidos políticos, la opinión pública y también las organizaciones económicas y de la sociedad civil que influyen en la elaboración e implementación de la política de integración, el análisis de esta tesis se acota a los Ejecutivos y los Parlamentos.

hipótesis de que durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (Simonoff, 2010a y b) se pueden observar cuestiones distintivas sobre la vuelta a la centralidad del Estado bidireccional y la política de integración como política estatal.

Dicho esto, el objetivo de esta tesis será caracterizar a la integración como una política pública a partir de la búsqueda bibliográfica y documental de las decisiones y las acciones y de los diferentes actores que intervinieron en la discusión en Argentina entre 2003-2015.

Latinoamérica tiene sus propias características, dado que la región es, fue y será heterogénea, aunque probablemente menos que muchas otras áreas del mundo (Russel, 2011: 129). La diversidad de América en todos los ámbitos no es más que la aceptación de la dualidad que presenta, donde las mismas cuestiones que unifican a la vez fragmentan las capacidades y los esfuerzos que se generaron históricamente en la región para gestionar sus propios asuntos.

Las problemáticas sobre el mantenimiento de la paz, el desarrollo económico, o la preocupación por encontrar una postura común frente a determinadas cuestiones de agenda global estuvieron siempre presentes en la agenda de la región. En este sentido, la integración regional y la cooperación son herramientas para lograr objetivos de tipo político o económico tales como diseñar estrategias para hacer frente a los poderes hegemónicos o la inserción en mercados internacionales altamente competitivos. En América Latina, ha sido para los Estados un instrumento de superación de subdesarrollo y de dependencia externa.

La globalización ha dejado en evidencia que, para los Estados, la integración no solo es un recurso, sino que además es la base de las decisiones que contribuyen a un entorno donde las economías integradas hacen posible la toma de decisiones políticas. Putnam, (1996) sostiene que la política nacional y las relaciones internacionales están interconectadas. Lo que no está claro es cuál determina a cuál.

La asociación para la cooperación aparece como una demanda efectiva que se debe enfrentar si se quieren satisfacer los intereses nacionales. De allí la necesidad de superar las deficiencias del multilateralismo y avanzar hacia un modelo de mayor intercambio, dentro

de un marco que busque consensuar reglas básicas de convivencia y las normas que posibiliten una vida en común que aminore el conflicto y la polarización, y que potencie la participación y la consulta entre los países de la región.

Las capacidades de un Estado son fundamentales para poder generar políticas destinadas a lograr una mayor autonomía y desarrollo de los países latinoamericanos. Por lo tanto, en línea con autores como Skocpol (1989), Mann (1991), O'Donnell (1995) y Evans (1996), se realiza un abordaje bidimensional para el Estado como regulador de las relaciones sociales internas y como actor del sistema internacional. Este abordaje permite entender las necesidades de un Estado fuerte en ambos contextos (Granato, 2018).

Desde esta perspectiva, se tomará también el concepto de Estado como lo definen Mann y Skocpol, quienes adoptan de Otto Hintze la visión bidimensional de los determinantes de la organización estatal: en primer lugar, la estructura de las clases sociales, y en segundo término, su posición relativa mutua y frente al mundo. La posición bidimensional del Estado permitirá un análisis que contribuya a profundizar sobre sus capacidades y naturaleza. El concepto central será que el Estado es una arena, un espacio, y esta es la fuente misma de su autonomía (Mann, 1991). El Estado como actor central que trabaja sobre la formulación de políticas y la relación con sus propias demandas, intereses, teniendo en cuenta que las políticas estatales no son actos aislados sino un conjunto de iniciativas y respuestas, que en un contexto histórico determinado tienden a inferir una posición predominante del Estado frente a una determinada cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1995).

En este contexto, se definirá a la integración como una política pública, política estatal, entendida como un proceso social relevante definido por un tema o cuestión de importancia que involucra actores estatales y civiles que van dando ritmo a las diferentes alternativas (Oszlak y O'Donnell, 1995). A estos componentes específicos de la política pública se les agrega la complejidad propia de su campo de acción, un juego dinámico entre Estados soberanos, que es un proceso que tiene como fin objetivos políticos, económicos, sociales y culturales, que deben negociarse en un espacio regional.

En base a lo anterior, se tomará el caso de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner; dado que es a partir de la aparición de gobiernos de centro izquierda en la región desde los 2000, estos comienzan a trabajar en una doble acción, por un lado, fortalecer un Estado debilitado como impulsor del desarrollo, igualdad y mayor autonomía para mejorar el posicionamiento de la región en el mundo. Los gobernantes argentinos sostuvieron estos principios sobre la base de que la integración como política pública generaría un marco de acción amplio y sostenible en el tiempo. Dada la diversidad de los acuerdos de integración vigentes entre Argentina y otros Estados, el objetivo es hacer un análisis crítico del Estado argentino como formulador de las políticas de integración, y de cómo se ponen en juego los diversos actores institucionales, entendiendo la su naturaleza particular y su propia dinámica.

Investigaciones anteriores abordan esta temática de la integración como política pública con matices diferentes, por ejemplo, el trabajo de investigación que profundiza sobre las cuestiones contextuales de la relación bilateral Argentina-Brasil (Granato, 2015); otro excelente aporte, el de Rapoport, que trabaja sobre la relación de Argentina y Brasil en el contexto de Mercosur, haciendo énfasis en la relación de Néstor Kirchner e Inácio Lula (Rapoport y Madrid, 2011). Otra perspectiva que contribuye al objetivo propuesto es la de la transición de un regionalismo estratégico (de mercado) a un regionalismo social y productivo en el periodo del primer gobierno del FPV (Briceño Ruiz, 2011); también el artículo sobre las estrategias y los factores de tensión y cooperación (Bernal-Meza, 2008; Bouzas, Soltz, 1999); otros estudios son los de Altmann y Rojas Aravena (2009), Sanahuja (2012) y Riggirozzi y Tussie (2018).

Esta tesis se organiza de la siguiente manera: se presenta un primer capítulo teórico, que aborda la cuestión del Estado desde su concepto, y el desarrollo de autores referenciales que lo analizan como actor central y de autores latinoamericanos que lo hacen desde la región analizando sus particularidades históricas, sociales y políticas. Es remarcable el hecho de que, aun cuando los países que la componen tienen una historia cultural común, América Latina no es una región. El segundo capítulo presenta las estrategias metodológicas adoptadas para la elaboración de esta tesis exploratoria, y propone un relevamiento y análisis de los

documentos oficiales que dejan constancia acerca de la marcha de la integración en un contexto global y en el periodo (2003-2015); y además se abordan los gobiernos kirchneristas en el relevamiento, análisis y explicación de las variables internas y externas y sus continuidades y matices. El tercer capítulo comienza entonces a analizar el contexto de la globalización, su impacto en el sistema internacional, los antecedentes de ALALC y ALADI y los paradigmas de regionalismo aplicados en la región desde los años sesenta. El cuarto capítulo es donde se pone en juego el Estado en su rol desde 1983, las variantes internas de política exterior y su relación con la búsqueda de inserción internacional en un contexto cambiante, su impacto en el MERCOSUR y los antecedentes históricos²² hasta la llegada de Néstor y Cristina Kirchner en 2003. El siguiente capítulo, el quinto, se concentra en el gobierno de Néstor Kirchner, su contexto interno, sus conflictos externos a resolver, la relación con Brasil y la importancia que este gobierno le da a la política de desarrollo interno, y cómo negocia los conflictos y demandas de los actores internos en la arena regional y con su socio principal. En el sexto y último, se aborda la llegada de Cristina al gobierno en un contexto diferente, en el que debe enfrentar otros desafíos, aunque se buscarán las continuidades y los matices en las políticas, tanto internas como externas.

El objetivo de esta tesis será caracterizar a la integración como una política pública a partir del relevamiento bibliográfico y documental de las decisiones y las acciones y de los diferentes actores que intervinieron en la discusión en Argentina entre 2003 y 2015. Algunos de los interrogantes que articulan esta investigación son: ¿Cómo influye la globalización en la integración regional en América Latina? ¿Cuáles son los paradigmas del regionalismo y en qué influyen en los acuerdos a partir de los noventa? ¿Cómo inciden los condicionantes internos y externos en la relación de los gobiernos con los actores (económicos, políticos y sociales) en las diferentes etapas del MERCOSUR? ¿Hasta dónde la posición de los diferentes gobiernos en materia regional expresó los intereses de los sectores involucrados en cada etapa de la integración? ¿Cómo se maneja la política exterior y regional argentina

²² Con histórico me refiero al período de los años noventa en adelante.

durante los gobiernos kirchneristas? ¿Cuáles son las regularidades y los matices que podrían establecerse en materia de política de integración durante los años de kirchnerismo?

En base a la importancia de los cambios a nivel regional en la década pasada, ¿en qué medida la política de integración regional, durante el período 2003-2015, refleja los diferentes intereses del Estado bidireccional, y cómo intervienen los actores internos con competencias para incidir en esta política pública?

1.9. Objetivos generales

Analizar en qué medida la política de integración regional, durante el período 2003-2015, refleja los diferentes intereses dentro del Estado, y cómo intervienen los actores institucionales con competencias para incidir en el diseño de esta política pública.

1.10. Objetivos específicos

- Relevar y analizar los elementos de la globalización, su relación con los regionalismos, la inserción internacional de Argentina y el modelo de desarrollo a lo largo de la tercera ola democrática.
- Relevar y caracterizar los actores involucrados y los intereses en pugna, en relación con la formulación de la política de integración para el MERCOSUR durante los gobiernos precedentes al inicio del kirchnerismo.
- Analizar el rol del Estado bidireccional en relación con las condicionalidades internas y externas y los actores involucrados, y los intereses en pugna en relación con el MERCOSUR como política pública durante del gobierno de Néstor Kirchner.
- Relevar y analizar las continuidades y matices en la política interna y externa durante todo el período del kirchnerismo, gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015).

1.11. Conclusiones parciales al capítulo 1

En este capítulo se presentaron la teoría y los conceptos que serán el sostén de esta tesis, comenzando con el rol del Estado en la región, su relación con la integración regional

como política estatal y la definición del Estado bidireccional, noción fundamental para poder entender el juego en las diferentes arenas de negociación de los gobiernos kirchneristas. En segundo término, se abordaron los conceptos y las ideas que hacen a los temas de contexto nacional e internacional y cuestiones sobre el MERCOSUR –espacio en el cual se centrará el análisis del periodo 2003-2015–, a la vez que se profundizó en su historia y evolución. Finalmente, se presentaron el proyecto de la tesis, su planteo, sus interrogantes y objetivos antes de iniciar, en el próximo capítulo, con el recorrido propuesto.

Capítulo 2 Estrategia metodológica

La investigación presenta un diseño metodológico cualitativo flexible y mixto entendiendo que, durante el desarrollo se podrían dar situaciones inesperadas vinculadas con el tema, por lo que pueda ser necesario modificar alguna pregunta o los datos en la medida que progrese (Mendizábal, 2006). El diseño, en investigación cualitativa, es un proceso iterativo que involucra “virajes” (Geertz, 1976). Esta dinámica está presente en la elaboración de la tesis entre los diferentes componentes del diseño, y permite evaluar la pertinencia y relación de los objetivos, la teoría, las preguntas de investigación, métodos, y los criterios de validez de uno por el otro. Este modelo se identifica más con la definición de diseño como disposición de elementos que rigen el funcionamiento de un estudio que como un plan preestablecido para llevarlo a cabo o como una secuencia de pasos que conducen a él (Maxwell, 1996).

2.1. El análisis documental como técnica de recolección de datos

Dentro del análisis documental, abarcamos un amplio espectro de fuentes de datos: informes, programas, gacetas, planes, calificaciones, discursos, artículos, leyes y demás registros concernientes a un momento espacial e históricamente delimitado.

De acuerdo con Martínez (2004), el análisis documental, básicamente, apunta a descomponer en sus partes más importantes textos de fuentes escritas, numéricas, grafológicas, ideogramas o fotografías, con el objeto de utilizar las ideas principales y lo que más atañe al contexto de la investigación. Así como también, en opinión de la autora, se apunta a separar las partes de un todo para interpretar, comprender y razonar sobre hechos, atributos, contenidos, comportamientos, valores, actitudes, usos de estrategias, evaluación y otros aspectos relacionados en fuentes o programas privados u oficiales, en reportes, archivos o registros estadísticos.

La mayoría de las veces, como destaca Sierra (1984), este análisis está basado en un modelo teórico previo, el cual puede ser tratado como una suposición que se pone a prueba. La presencia o ausencia de tal modelo afectará en gran medida al proceso lógico de análisis.

Toda indagación histórica parte de un doble procedimiento de selección-recorte de un corpus específico y de selección-expansión de lecturas, sin las cuales las posibilidades de describir e interpretar el corpus se reducen a su mínima expresión. El acercamiento a las fuentes solo resulta provechoso a partir de las preguntas del historiador, y estas dependen directamente del conocimiento factual del período y de las interpretaciones historiográficas existentes (Marc Bloch, 1952).

Por otro lado, dentro de los posibles abordajes al material documental, hemos adoptado un análisis cualitativo de *carácter sustantivo* respecto de él (Manhein y Rich, 1988) centrados en el “qué” y en las informaciones explícitas de los documentos del corpus, a partir de unidades de análisis (palabras, temas e ítems)²³. También utilizamos análisis temáticos de evaluación, que se concentraron en los juicios formulados por los autores de los artículos, teniendo en cuenta su dirección (juicios positivos o negativos sobre cada tema) e intensidad; y sobre todo, análisis de contenidos estructurales, que buscan alcanzar los aspectos subyacentes e implícitos de los mensajes. En particular, nos concentramos en los llamados de coocurrencia (tanto textuales como matriciales), que buscan examinar las asociaciones entre temas en las secuencias de comunicación como indicadores de las estructuras mentales e ideológicas; y en los análisis estructurales propiamente dichos, que buscan poner en evidencia los principios que organizan los elementos del discurso con el objeto de elaborar un modelo operatorio de mayor abstracción que permita estructurarlo y hacerlo más inteligible en todos sus aspectos (Bardin, 1983).

Es una investigación cualitativa, exploratoria, flexible. Este trabajo se organiza en las siguientes etapas: relevamiento, descripción y análisis de documentos oficiales de Argentina, tales como los discursos oficiales de los presidentes del período 1983-2014, pero haciendo especial énfasis en la documentación oficial durante el periodo de Néstor Kirchner, Cristina Fernández, e Inácio Lula da Silva en Brasil. Se analizaron, también, las declaraciones

²³ Se consideraron como palabras clave: memoria, historicidad, pasado, porvenir, futuro, entre otras.

bilaterales en el ámbito del MERCOSUR; dentro de la documentación oficial están incluidos los discursos de los excancilleres Dante Caputo, Guido Di Tella, Domingo Cavallo, Adalberto Rodríguez Giavarini, Rafael Bielsa, Jorge Taiana y Héctor Timerman.

Sobre los documentos específicos de MERCOSUR²⁴ tales como decisiones y resoluciones vigentes, se realizó un relevamiento, análisis y selección de aquellas que arrojaron información importante sobre la caracterización de cada periodo y que dan respaldo a las diferentes decisiones tomadas en cada etapa. La intención es que del análisis de los mismos documentos se infieran los cambios en las dinámicas del bloque y de los gobiernos hacia sus contextos internos.

Dicho relevamiento de la documentación mencionada comprende un trabajo de selección exhaustivo en la búsqueda y selección de este material oficial del periodo propuesto (2003-2014) disponible en Argentina y en Brasil²⁵, y se desarrolló sobre los discursos en general, pero seleccionando aquellos con referencia específica al MERCOSUR y su trascendencia dentro del planteo general del gobierno. En el caso de Kirchner y Fernández²⁶ en Argentina, y de Lula en Brasil, se accedió a ellos a través de varias fuentes: las páginas web oficiales de los gobiernos, la página del MERCOSUR, la del Instituto Patria y la del portal Educar²⁷. Se desarrollará en diferentes etapas el relevamiento y clasificación de fuentes primarias discursos de los presidentes Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner: asunción de la presidencia, apertura de las sesiones ordinarias del Honorable Congreso Nacional, declaraciones en las cumbres de los presidentes de los Estados parte del MERCOSUR.

²⁴ <http://www.mercosur.int>

²⁵ Este relevamiento también se hizo para el capítulo Histórico –Político en sintonía con el resto de la investigación.

²⁶ <http://presidencia.gob.ar>

²⁷ <https://www.institutopatria.com.ar/> <https://www.educ.ar/recursos>

El acopio de documentos fue el fruto de un trabajo exhaustivo de búsqueda y selección de materiales oficiales del periodo a analizar (2010-2015) disponibles en las páginas del gobierno, como también en los reservorios documentales del Mercosur²⁸. La selección se realizó en función de su pertinencia con el objeto de estudio, los discursos del presidente Néstor Kirchner, las páginas que se utilizaron para obtener este material que también están disponibles en archivo de audio, en Radio Nacional Argentina²⁹ y en video en Télam³⁰.

Como se expresó anteriormente, las declaraciones oficiales de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner fueron extraídas del sitio de la Presidencia de la Nación Argentina, pero en 2019, la exmandataria publicó el libro *Una política exterior soberana* (2019), donde presenta una selección de sus discursos que fue incorporado como fuente primaria. Para la profundización sobre la dinámica de ambos gobiernos se tomaron entrevistas en profundidad a dos testigos clave. También se analizaron los documentos emanados del Gobierno y del Parlamento³¹.

Para la búsqueda y análisis del MERCOSUR, se recurrió a las fuentes primarias tales como protocolos, decisiones, actas y comunicaciones emanadas del Consejo del Mercado Común (CMC) del MERCOSUR; para tal efecto se hizo una lectura, análisis y síntesis de las decisiones tomadas en las cumbres presidenciales desde el periodo de transición (1985-1991) y las que están comprendidas entre los años 1991-2014, que incluyen el lapso de los gobiernos democráticos anteriores a los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Este relevamiento por cumbre tiene como objeto enfatizar aquellas instancias como reflejo de la aplicación de las diferentes estrategias de inserción y de aplicación de los regionalismos; los avances y retrocesos del proceso integrativo, así como también los conflictos y los debates

²⁸ <http://www.mercosur.int>

²⁹ <http://www.radionacional.com.ar>

³⁰ <http://www.telam.com.ar>

³¹ <http://www.congreso.gob.ar>

que se producían como correlato del tipo de caracterización del acuerdo en cada etapa y de las presiones de los actores internos sobre los gobiernos en temas que producían perjuicios o desventajas en determinados sectores industriales. Con esta recopilación se pretende observar si hay modificaciones en las dimensiones políticas y sociales. Se elaboró un anexo donde queda asentada toda esta información con los links de mayor significación y una síntesis de cada cumbre, que, si bien no es el objeto de esta investigación, se pretende constituyan al enriquecimiento de ella.

Con esta búsqueda y el análisis del material se trata de evidenciar no solo la importancia que estos mandatarios le dieron a la integración como política pública, sino también dejar en claro el rol que esta ejerció. En cuanto a las fuentes secundarias, se utilizaron dos tipos: las que aportan y sostienen el marco teórico conceptual y las teorías actuales que aportan al objeto de investigación, y fuentes bibliográficas especializadas. Se seleccionaron autores e investigaciones nacionales, de Brasil e internacionales publicadas en repositorios académicos, revistas con referato y libros sobre temas referidos al contexto de regionalización, al rol del Estado, la integración regional, y el análisis que aportarán a la investigación.

Se realizó el mismo proceso de búsqueda bibliográfica, relevamiento, selección y análisis sobre el Estado bidireccional, especialmente durante los gobiernos kirchneristas. Desde este doble juego se sistematizó y analizó toda la documentación especializada (libros, publicaciones científicas, artículos de referencia). Se buscó, en especial, visualizar cómo los autores especializados abordaban esta compleja dimensión de la política exterior como política pública y la trascendencia que se le da al MERCOSUR. La recopilación de fuentes primarias y secundarias, análisis, e interpretación de los datos abarca el espacio temporal 2003-2015.

Dado que los cancilleres son figuras centrales en el diseño y elaboración de la política exterior, se tomaron en cuenta sus discursos y declaraciones para poder analizar la dinámica de este proceso de integración en los diferentes gobiernos. También los reportajes realizados a funcionarios y excancilleres en Mario Rapoport (2016), y a Dante Caputo y Andrés

Cisneros en Jorge Raventos (2016). En ambos textos se pueden leer de primera mano las experiencias de estos cancilleres o de funcionarios de carrera que participaron de la gestión de cada uno de los gobiernos.

En cuanto a las declaraciones de los mandatarios a los medios nacionales o extranjeros referidos a temas de la integración, se relevaron y seleccionaron en función del objetivo los avances y retrocesos que también aparecieron en este ámbito. La intención es poner en debate, también, algunas de las declaraciones que dieron lugar a un mayor esfuerzo interno y externo por parte de los actores involucrados sobre los conflictos que surgieron, entre los que se incluyen documentos oficiales, junto con una descripción y análisis de estos en las modalidades oral y escrita, publicados en el ámbito nacional y regional.

Esta investigación es un estudio de caso; como definición, se puede decir que el caso es un sistema delimitado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales (Neiman y Quaranta, 2006). Los autores también lo definen como una de las herramientas de la investigación cualitativa, que describe tanto rutinas y momentos significativos como significados presentes en la vida de los individuos. En consecuencia, los investigadores cualitativos despliegan un amplio rango de prácticas interpretativas interconectadas, esperando siempre lograr un mayor entendimiento del tema en cuestión (Denzin y Lincoln, 2000).

El caso que se analiza aquí es el período de los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y el de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). Allí, la búsqueda, selección y análisis se centró en cómo estos mandatarios eligieron una estrategia diferente para el MERCOSUR social y político, centrado en un Estado más activo, y con objetivos puestos en la región hacia el mundo, tomando decisiones sobre la intención de dar el vuelco hacia otras dimensiones sociales y políticas que en la etapa de regionalismo abierto habían sido postergadas. Hasta acá los supuestos; la estrategia para dar forma a este caso supuso analizar ideas, intereses y demandas de los actores internos (sectores empresarios en particular, vinculados a la exportación –importación en el MERCOSUR, y a su vez cómo esto influía en la relación con el presidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva–). Fue casi inevitable en

este trabajo relevar las continuidades y rupturas de los gobiernos de Cristina Fernández respecto del de su antecesor; en este sentido, el caso tiene también una clave comparativa que arrojó resultados significativos sobre cómo dieron vida al proceso de la política de integración como política pública que se expresan en el periodo comprendido entre 2003-2015.

También se elaboró una base de datos con alrededor de 380 entradas³², a partir de las cuales se realizó un seguimiento temporal que arrojó evidencia sobre el planteo del caso, sobre la relación entre los gobiernos de Argentina y Brasil (entendimientos, conflictos, acuerdos), y hacia dentro de los gobiernos kirchneristas se buscaron notas en medios nacionales e internacionales que documentaron la relación de estos presidentes con las distintas cámaras empresarias. Otros documentos que se trabajaron como centrales para esta observación interna fueron las publicaciones oficiales de las Conferencias Industriales Argentinas 2003-2004 y 2005 de la Unión Industrial Argentina (UIA), documentación que no está disponible en su totalidad sino a partir del año 2009 en la página de esta cámara, siempre con la intención de revisar las expresiones, demandas y reclamos de estos sectores con respecto al MERCOSUR.

2.2. Descripción de la estrategia metodológica

Esta investigación fue planteada en función de tres objetivos específicos:

1. Identificar los objetivos de política exterior argentina, en el caso particular del MERCOSUR: en este caso, la unidad de análisis será la política de integración argentina, para lo que se prevén al menos dos técnicas: por un lado, entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la Cancillería de alto rango involucrados en estos periodos en el tema de la política de integración. De allí se buscará obtener información de primera mano sobre los conceptos que guiaron dicho proceso. En una

³² Disponible en <http://bit.ly/basesusanaduran>

segunda instancia se relevarán, recopilarán y analizarán una serie de documentos oficiales presentados en forma oral y escrita publicados en el ámbito nacional y regional: Discurso de Asunción en el Congreso de Néstor Kirchner 25 de mayo, Discurso del presidente Néstor Kirchner en la Asamblea General de Naciones Unidas (18 de septiembre de 2004), Discurso ante la Asamblea Legislativa del presidente Néstor Kirchner, Mensaje de la Señora Presidente de la Nación, Dra. Cristina F. De Kirchner, ante la Asamblea Legislativa del 1 de marzo de 2008³³. Otro conjunto de materiales está conformado por los documentos que emanan de los ámbitos de decisión bilateral o regional (MERCOSUR), tales como las Decisiones del Consejo Mercado Común, Grupo Mercado Común que sean pertinentes. Estos documentos serán recopilados y clasificados con el fin de identificar los rasgos sobresalientes o distintivos de la política de integración.

2. Analizar la integración en el proceso de elaboración de la política exterior como política pública en Argentina (2003-2015) en el marco de un contexto internacional diferente y complejo con una situación poscrisis en Argentina. Para este objetivo, a partir de los documentos relevados, se procederá al análisis de las fuentes primarias (Acta de Asunción, Ouro Preto, Consenso de Buenos Aires, discursos y página oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto). Se confeccionará una matriz de las cumbres que será incorporada como anexo. En base a estos documentos y los libros y artículos científicos analizados, se iniciará la elaboración de los capítulos. En estos casos, la mirada estará puesta también en las continuidades y rupturas de los gobiernos kirchneristas entre ellos.
3. Analizar los actores públicos involucrados y los intereses en pugna en los gobiernos kirchneristas (2003-2015). La unidad de análisis en este objetivo serán los miembros

³³ Este listado es solo a modo de ejemplo, ya que del relevamiento, selección y análisis de los documentos se clasificarán todos aquellos que dentro del periodo sean significativos en relación con el objeto de estudio.

del Poder Ejecutivo y Legislativo. Se realizará una búsqueda de fuentes primarias y secundarias, y se seleccionarán aquellas que se refieran al tema de la integración como política pública partiendo de la premisa de que estos gobiernos promovieron un proyecto alternativo para la región que revitalizaba al Estado como garantizador del desarrollo económico y la inclusión social; y hacia fuera, impulsaron a la integración como una forma de mejorar su posicionamiento en un sistema global y complejo en un trabajo conjunto con los parlamentos.

En primer lugar, la investigación se estructuró en base a un relevamiento sistemático de documentación oficial, con un soporte de fuentes secundarias seleccionadas estrictamente como apoyo y análisis de estos documentos y discursos. En este sentido, sin duda resalta la originalidad de la propuesta en este campo de investigación. En segundo lugar, he de dejar asentado que no es el objetivo de esta investigación abordar todos los aspectos de la integración regional, sino realizar un balance de las diferentes iniciativas implementadas en el periodo de estudio. Espero que esta investigación contribuya a la construcción de un relato propio sobre la cuestión de la integración regional en Latinoamérica, especialmente en Sudamérica y más específicamente para la relación entre Argentina y Brasil, que ponga en evidencia la importancia y el impacto que produjo en esta región la convergencia de fuerzas entre ambos países.

Considero que una investigación de este perfil, basada en el relevamiento de documentos oficiales que reflejan las diferentes visiones de la integración, la influencia de las variables internas y externas y la caracterización que cada gobierno les daba, en conjunto con la reformulación aquí defendida, representa un aporte novedoso a los estudios del área.

Capítulo 3 La globalización como contexto de la integración regional

El cambio acelerado y de alta complejidad que sufrió el sistema internacional a partir de la desaparición de la Unión Soviética es fundamental para entender las modificaciones que se generaron hacia dentro de los Estados y en las diferentes regiones de dicho sistema.

“Esto [la globalización] fomenta la recurrencia de crisis y de situaciones de inestabilidad. [...] la falta de previsibilidad debilita las relaciones entre los principales actores internacionales-Estados, organismos intergubernamentales, empresas, ONG [...] la alta interdependencia global y regional complejiza todavía más el escenario actual, cuya característica predominante es la incertidumbre” (Rojas Aravena, 2013: 129-130). En América Latina y el Caribe no ha surgido una respuesta única a cómo abordar este proceso transformador internacional. Lo que se podría decir que la región generó como respuesta fue una agenda con una serie de acuerdos de integración, moldeados por la búsqueda de inserción internacional y una mayor autonomía con respecto a los actores hegemónicos surgidos de este nuevo orden. El objetivo de este capítulo es presentar el nuevo contexto global y las formas en las cuales este impactó en la región.

Este capítulo se divide en cuatro partes: la primera tiene como objetivo presentar el contexto global en el cual se desarrollaron los acuerdos de integración de los años noventa en adelante y sus derivaciones conceptuales. En la segunda sección se analizará la relación entre los procesos regionales y las complejidades que la región enfrentó en su historia reciente. En tercer lugar, se relacionará lo anterior con los modelos de inserción y los paradigmas del regionalismo desde 1960 hasta 2015.

3.1. Algunos comentarios sobre el orden global

Hacia fines del siglo XX, el mundo asistía al fin de la Guerra Fría, con la caída del sistema bipolar, y a la emergencia de un nuevo paradigma, el de la globalización. Este proceso transnacional que trasciende el marco exclusivo del Estado-nación y a la vez habita parcialmente los territorios y las instituciones nacionales (Sassen, 2007, 2012) distingue tres dimensiones: política, económica y cultural. La política muestra una creciente institucionalización del sistema internacional, la configuración de una estructura de poder

con una superpotencia de carácter militar y varias potencias que surgen con un relativo grado de poder. En relación con la dimensión económica, el informe de la CEPAL del año 2000 define que

estos cambios en la estructura de la producción y el comercio han realzado el protagonismo de las grandes empresas o conglomerados empresariales. De hecho, existe una estrecha relación entre el surgimiento de los sistemas integrados de producción, el aumento de las corrientes de comercio y de inversión extranjera directa, y el creciente protagonismo de las empresas transnacionales. El factor esencial ha sido indudablemente la liberalización del comercio, de los flujos financieros y de las inversiones en los países en desarrollo, que se ha acelerado en las dos últimas décadas. Estos fenómenos contribuyen a explicar la gran oleada de inversión extranjera y la notable concentración de la producción a escala mundial, que caracterizó al último decenio del siglo XX (Ocampo, 2000: 19)³⁴.

El concepto de “aldea global” marca así un nuevo horizonte a las naciones, que fundamentalmente implica el aumento de la interdependencia recíproca a niveles nunca alcanzados. El mundo, lejos de convertirse en una sociedad indiferenciada, se transformó en una “sociedad en red” (Castells, 1996, 1999) que achicaba distancias y rompía fronteras por medio de la tecnología y la informática, y mostraba una complejidad de fenómenos vinculados a las cuestiones identitarias. En él, asumen nuevas características los nacionalismos y los separatismos nacionales, religiosos, políticos y culturales. En cuanto al plano social, se produce la aparición de fuerzas sociales, con objetivos y demandas similares en diferentes lugares del mundo, que van adquiriendo cada vez mayor peso en el sistema global y que integran la llamada “sociedad civil global” (Russell, 2010). Este proceso complejo marca las tendencias hacia una nueva forma de orden internacional y mundial aún hoy incierto.

Los Estados comenzaron a ser más permeables a los flujos de las comunicaciones y los transportes, y más interdependientes ahora que en el pasado. Desde el comienzo, esta

³⁴ La crisis de la deuda externa a principios de los años ochenta y la caída de la Unión Soviética determinaron el ambiente de optimismo que prevalece en ese informe con respecto al cambio de sistema.

interdependencia fue igual para todos y, en general, los asuntos de política interna comenzaron a estar mucho más condicionados por los acontecimientos en los sistemas políticos de otros Estados. En definitiva, estos dejan de ser los únicos encargados en el sistema internacional de regular el conflicto con otros actores; lo mismo sucede en los sistemas culturales, económicos y sociales internos. En síntesis, en sus inicios, la idea de globalización surge para poder dar una explicación acerca de por qué el destino de los Estados y las personas estaba cada vez más entrelazado (Moldelski, 1972; Wallerstein, 1974; Keohane y Nye 1977, citados en Held y Mc Grew, 2002).

La globalización³⁵ como concepto y como fenómeno no es nuevo, “Desde los oscuros orígenes en los textos franceses y estadounidenses de 1960 el concepto globalización hoy encuentra expresión en los principales idiomas del mundo [Abarca] desde los mercados financieros hasta Internet, pero ofrece muy poca condición de la comprensión humana contemporánea” (Held, 2002: 29). También se la define como “la intensificación de las relaciones a lo largo del planeta que unen localidades lejanas, de manera que los acontecimientos locales son influidos por acontecimientos que ocurren a muchas millas de distancia y viceversa” (Giddens, 1999: 64). En el año 2000 se buscaba llegar a la conceptualización del término para poder ver las consecuencias políticas del riesgo de la globalización (economía de mercado, competencia laboral, producción de bienes, flujos financieros, modos de vida); todas las instituciones cerradas de la sociedad pueden verse resquebrajadas y abiertas a la intervención política (Beck, 2000; Sassen, 2012).

Las escuelas de pensamiento son muy numerosas, pero no es objeto de este capítulo extenderse en este debate. Se dejarán planteadas muy sintéticamente algunas de las vertientes que influyeron en los noventa y comienzos de los 2000. Se trata de tres grandes líneas: los

³⁵ Sobre Globalización consultar también Castells (1997, 1999), Touraine (2000), Garretón (1999, 2000).

hiperglobalizadores (Ohmae, 1997, 2005), los escépticos (Hirst y Thompson, 1996) y los transformacionalistas (Rosenau, 1990, 1992) entre otros³⁶.

Por su parte, en Latinoamérica, las escuelas de pensamiento dividen el debate entre los que reconocen este fenómeno como histórico e ideológico, distinto y autónomo, y los que lo ven como un conjunto de procesos, ideas y cuestiones que atraviesan todos los órdenes de la vida cotidiana nacional e internacional. Asimismo, se ha impuesto como el rasgo característico de la transición del orden mundial, como proceso multidimensional y complejo (Bernal Meza, 2000, 2007, 2008). Helio Jaguaribe analiza los impactos de la siguiente manera: “El proceso de globalización, en esta tercera ola tecnológica, que se desarrolla a partir de la Segunda Guerra y adquiere particular intensidad desde el último tercio del siglo XX, tuvo entre muchos de sus efectos, el de invisibilizar a los Estados nacionales débiles” (Jaguaribe, 2005: 11). El autor entiende que, como consecuencia de esto, han surgido nuevas formas de presión internacional que se dan a partir de constreñimientos de carácter financiero, económico-tecnológico, cultural y político, y en algunos casos, por intervención militar. Aldo Ferrer (1999, 2001, 2001a, 2001b) lo entiende como un proceso de largo alcance, que no se inició en la década de los ochenta del siglo XX, sino que arrancó con la expansión europea en el siglo XV y la unificación del mercado mundial que se articuló en torno a las necesidades económicas de las potencias del norte. Por lo tanto, el autor diferencia

³⁶ Véanse Granato y Oddone (2012: 18-19): “En el debate internacional, se identifican principalmente tres grupos intervinientes: los hiperglobalizadores, los escépticos y los transformacionalistas. Los hiperglobalizadores sostienen que la globalización contemporánea define una nueva era en la que los pueblos de todo el mundo están cada vez más sujetos a la disciplina del mercado global. Este primer enfoque plantea la globalización como la ampliación, profundización y aceleración de una interconexión mundial de la mayoría de los aspectos de la dimensión social contemporánea de la vida humana. Los escépticos, por su parte, postulan que la globalización es esencialmente un mito que oculta la realidad de una economía internacional cada vez más segmentada en tres bloques económicos importantes en los que aún los gobiernos nacionales siguen siendo muy poderosos. Para los transformacionalistas, las pautas contemporáneas de la globalización se conciben como algo históricamente sin precedentes, de manera que los Estados y las sociedades experimentan, actualmente, un proceso de cambio profundo a medida que tratan de adaptarse a un mundo cada vez más interconectado pero, a la vez, más incierto. Todas estas corrientes tienen su origen y visión en lo que se ha denominado el centro político-económico del mundo, entendiendo por ello la tríada constituida por los Estados Unidos, la hoy Unión Europea y los países del Sudeste Asiático con su nodo en Japón. De todas formas, es importante destacar el esfuerzo metodológico de una serie de autores latinoamericanos para generar una conceptualización de la globalización desde nuestro subsistema regional”.

entre diversas etapas de un proceso de largo aliento en el que se van destacando y asentando diferentes potencias, que logran acceder a estadios superiores del desarrollo y a lugares privilegiados en la división internacional del trabajo. Marca también la diferencia entre la globalización real y virtual; la primera, definida como un espacio donde la concentración del comercio mundial está en los bienes de mayor valor agregado y aporte tecnológico, que es además un proceso de largo plazo. A la virtual la relaciona con los avances en el procesamiento de la información y la globalización financiera. Ambas generan la visión de un mundo sin fronteras. Desde la historia del desarrollo-subdesarrollo, se explica la forma en que los países resolvieron su propia inserción internacional. Los avances tecnológicos y científicos profundizan la interconexión entre estos y un escenario externo cada vez más intrincado. La globalización vuelve sobre este mismo dilema histórico, pero en un contexto mucho más complejo (Ferrer, 1999).

La difusión del paradigma se identifica también como proceso económico y comprende las transacciones económicas y no económicas de carácter transnacional, y también como un proceso caracterizado por un mayor flujo de intercambios a través de las fronteras nacionales, el desplazamiento de bienes y servicios, capitales, información, conocimientos y personas (Rapoport, 1997, 2002). El paradigma globalizador promueve un proceso cultural dinámico en el cual las fronteras se redefinen constantemente. Para responder a esta situación, las organizaciones internacionales hacen grandes esfuerzos en pos de construir estructuras de regulación transnacionales, que respondan a las nuevas reglas de juego del sistema internacional, diferentes de las viejas estructuras de Bretton Woods (Giddens, 1999, 2008; Bernal-Meza, 2007; Vidal y Guillén Romo, 2007; Durán Saénz, 2011).

3.1.1. Globalización y gobernanza

El advenimiento de la globalización presenta un problema teórico adicional: frente a la coexistencia de muchos tipos diferentes de estructuras y procesos decisorios, aparecen diferentes modos de *governance*. Este concepto aparece en la ciencia política en los años setenta para explicar la creciente complejidad a la que se enfrentaban los gobiernos a la hora de poner en marcha las políticas públicas en el ámbito nacional. Estas dificultades se

explicaban en función de varios factores: la complejización técnica, la combinación de distintas arenas de intervención (nacionales y subnacionales) y la emergencia de nuevos actores en el escenario nacional en un contexto de bienestar social (Botto, 2004). La gobernabilidad de los Estados, especialmente en lo que refiere a la toma de decisiones públicas, se asocia a la visión de tipo *top-down* (de arriba hacia abajo) y los acuerdos *down-top* (de abajo hacia arriba). En el primer caso, las acciones se originan en el marco de instituciones nacionales del más alto nivel decisorio, jefes de Gobierno o presidentes; en el otro caso, es impulsada por los diferentes niveles de gobierno y por los referentes políticos, económicos y sociales de cada Estado.

En los años ochenta y noventa, el concepto se extendió a las relaciones internacionales. Los especialistas en Unión Europea (UE) tomaron el de *gobernanza multinivel* para comprender el complejo juego decisional comunitario que incluye los ámbitos de supranacionalidad, la de los Estados-nación y los ámbitos locales y regionales. Ya promediando los noventa, el término se trasladó a la escala mundial –*gobernanza global*– para explicar un orden global caracterizado por centros emergentes de decisiones en el que se toman decisiones sin que haya una autoridad formal (Maggi, Messner y Landmann, 2002). La región latinoamericana vio en estos nuevos modelos la posibilidad de lograr una gobernanza regional “hecha en Latinoamérica y el Caribe”, sin la presencia estadounidense, [lo] que depende, en gran medida, de las instituciones y de las prácticas multilaterales de la región. La gobernanza, ya sea a escala regional o global, supone un proceso altamente politizado y orientado hacia la búsqueda del poder, en el que actores gubernamentales y no gubernamentales construyen esferas transnacionales de autoridad y proveen bienes públicos internacionales. Esto implica un esfuerzo por resolver los problemas intermésticos más significativos y desafiantes, que los gobiernos de cada Estado no pueden resolver individualmente. En este sentido, la base multilateral para la gobernanza regional de Latinoamérica y el Caribe se encuentra relativamente débil. Si los líderes latinoamericanos y caribeños buscan ir más allá del diálogo y la concertación política, deben superar una serie de retos multilaterales, esto es, deben vencer los obstáculos de la gobernanza multilateral de Latinoamérica. Entre estos obstáculos, encontramos los siguientes: una tradición de

multilateralismo defensivo, la ausencia de una identidad regional fuerte, la cuestión de quién asumirá los costos de las entidades multilaterales y la resistencia de los Estados a delegar facultades y para concederles autoridad a las organizaciones internacionales (Legler, 2010b: 2-3).

3.1.2 Gobernabilidad y regionalización

La gobernabilidad global puede interpretarse como el conjunto de las “instituciones globales regionales existentes, la evolución del derecho y de las normas prevalecientes en el derecho internacional y la protección y promoción de los bienes públicos globales internacionales, se trate ya del medio ambiente, del espacio o del derecho del mar” (Halliday, en Luna Pont, 2005: 30). Sería, en síntesis, el conjunto de las diferentes maneras por las cuales los individuos gestionan sus asuntos cotidianos y un conjunto de regulaciones que no emanan de una autoridad oficial, sino que son producidas por la intensificación de las redes en un mundo cada vez más interdependiente. Los discursos de la *gobernanza*, teniendo en cuenta sus crecientes elementos de supranacionalidad³⁷, van desde la promoción de la “*good governance*” y la “*democracia cosmopolita*” hasta un “*nuevo multilateralismo*”.

³⁷ “El tema de la gobernanza está estrechamente relacionado con los cambios acontecidos en los últimos años en la escena mundial. La globalización económica y financiera, los avances tecnológicos que producen alteraciones en todo tipo de intercambios, el auge de organismos no gubernamentales, el creciente papel político de la sociedad civil y, en general, los fenómenos que implican la globalización, han hecho que el Estado perdiera su rectoría en lo relativo al desarrollo y a la regularización pública, y que en la definición de estrategias y capacidades aumente su interacción con una multiplicidad de actores privados y públicos, nacionales e internacionales. Así, en la actualidad, se ha generado la necesidad de una profunda revisión de los conceptos a partir de los cuales en el pasado se analizaba el escenario político. Es en este sentido que ya no solo se habla de “gobernabilidad”, sino que en forma creciente los autores se refieren cada vez más a términos como “gobernancia” y “gobernanza”. En efecto, el término “gobernabilidad” aparece, a la luz de los cambios actuales, como demasiado restringido al análisis clásico de lo político-institucional, ya que es con este que generalmente se traduce *governability* en inglés o *gouvernabilité* en francés, para designar la “cualidad de gobernable”, la doble capacidad para explicar exitosamente un proyecto de gobierno y para procesar institucionalmente los conflictos derivados de él. Aunque, según el marco de análisis que se adopte, algunos autores siguen refiriéndose a la “gobernabilidad”, si se integran procesos político-sociales y asociativos, cada vez más comunes en el nuevo contexto mundial y abrir el marco de análisis a las acciones de nuevos actores políticos, hay que referirse a una concepción más amplia. Esta noción ha sido traducida al español en forma similar con el término de “gobernanza”. Introducción Gestión de las Transformaciones Sociales – MOST Documentos de debate - No. 60 Mesa redonda Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México. Javier Barros-Valero, Jaime Preciado Coronado María Isabel Blanco Velasco Georges Couffignal Alberto Aziz Nassif; Enrique Valencia Lomelí Guy Hermet Carlos S. Milani. <http://digital-library.unesco.org/shs/most/gsd/cgi-bin/library?e=d-000-00---0most-->

Sea un modelo estatocéntrico o de diferentes niveles de gobernanza y gestión, las versiones tienen como común denominador la búsqueda de consensos globales, y estos se definen en tres aspectos fundamentales: en primer lugar, la desvinculación del poder de la política –donde el poder toma dimensiones globales y la política responde desde la esfera de lo local– impone para los gobernantes nuevas formas de pensar y de hacer lo político (Bauman, 2008). Sobre la base del principio de subsidiariedad se introducen en el sistema nuevos mecanismos para la toma de decisiones que antes eran adoptadas exclusivamente por los gobiernos y ahora se delegan en otros; y, por último, la institucionalidad deja lugar a una red de organizaciones que horizontalmente se interrelacionan más allá de las fronteras.

La propia complejidad del término hace que sea imposible desvincularlo de los procesos que han dado forma históricamente al sistema internacional y han determinado las características del sistema contemporáneo y de las sociedades que lo componen. Además, “obliga y alienta a los órganos del Estado a desentenderse, a transferir o (por usar términos de la jerga en boga) a aplicar los principios de ‘subsidiariedad’ y ‘externalización’. Abandonadas por el Estado, tales funciones quedan a merced de las fuerzas del mercado – con fama de caprichosas e impredecibles por naturaleza– y de la iniciativa privada y el cuidado de los individuos” (Bauman, 2002: 8-9).

La globalización, entonces, está directamente relacionada con la creación de macrorregiones económicas y políticas como respuesta a la necesidad de resolver los nuevos temas de agenda internacional, tales como la capacidad productiva, la población y la escasez de recursos, lo que requiere una gestión global, teniendo en cuenta que en este contexto ninguno de los Estados está en condiciones de imponer hegemonías absolutas ni de competir individualmente por nuevos mercados.

De esta manera, la globalización y la regionalización son elementos fundamentales en la transición del viejo orden predominantemente planteado sobre cuestiones de seguridad y defensa típicas de la Guerra Fría, por las de uno nuevo en el cual dominan los principios de la economía capitalista. El nuevo sistema global involucra la transición política hacia “democracias formales” y profundos cambios sociales derivados de las transformaciones políticas; de esto resulta la inclusión, dentro de un sistema exclusivamente de Estados-nación, a nuevos actores, como las organizaciones no gubernamentales, no estatales, y de organizaciones subnacionales en el marco de las relaciones internacionales globales (Russell, 1996; Tomassini, 1996; Bernal-Meza, 2000; Hobsbawm, en Lagos 2008; Russell y Tokatlian, 2010).

3. 2. Los términos de la integración regional y sus componentes

Para iniciar un análisis acerca de la complejidad de los procesos de integración en función de profundizar luego en el caso MERCOSUR, es importante dejar claros algunos supuestos centrales que se tomarán como punto de partida. En primer término, los procesos de integración no mueren ni fracasan (Perrota y Porcelli, 2016), sino que se transforman y avanzan, lo que da cuenta de la capacidad de resiliencia o adaptación frente a situaciones críticas o problemáticas. Se reconoce a la integración regional como un proceso que no es lineal y que tampoco es fácil de encuadrar en clasificaciones modelizadas desde otras regiones del mundo (Dabène, 2009, 2012). Este proceso dinámico supone características que tienen que ver, en primer lugar, con un desarrollo a largo plazo; ejemplo de ello sería la Unión Europea (UE), que fue avanzando en la integración de los Estados a lo largo de 50 años sobre los espacios de convergencia en función del cumplimiento de metas e instrumentos. En el caso de MERCOSUR, también demuestra vitalidad en avances originales y propios de este proceso³⁸. Otro supuesto es que la viabilidad de este depende de la coherencia entre las

³⁸ Desde el punto de vista estrictamente económico, a partir de una concepción netamente europeocéntrica, Bela Balassa (1964) entiende que no hay una definición clara, pero que puede ser considerada como una situación o como un proceso. En el primer caso, se caracteriza por la ausencia de restricciones en la comercialización de productos, bienes o servicios entre distintos Estados, que son los únicos actores del sistema internacional habilitados para negociar este tipo de beneficios. En el segundo, en tanto proceso, se entiende

diferentes dimensiones que conforman el modelo, esto lo hace sustentable. Las dimensiones que incluyen son la económica, la social, la política y la institucional. Esta última cumple una función clave en la evolución de las otras dimensiones (Briceño Ruiz, 2011), asumiendo que la perspectiva histórica en términos de cambios y continuidades da la forma al proceso en cada caso. Así, el enfoque de análisis no es lineal, y las interacciones entre los actores llevan a dichos procesos hacia el progreso o hacia la irrelevancia.

La integración se define entonces como “el proceso histórico de aumento de los niveles de interacción entre unidades políticas (subnacionales, nacionales o transnacionales), a partir de actores que comparten ideas comunes, fijan objetivos y definen los métodos para alcanzarlos; y, al hacer esto, contribuyen a la construcción de la región” (Dabène, 2009: 10).

Es un proceso asociativo complejo, dado que se articula entre el escenario internacional y el regional, a la vez que se entremezcla en la política doméstica, cuya influencia es importante en la búsqueda de los resultados finales. Los actores que participan de la toma de decisiones en este modelo van a evaluar las variables de orden internacional y otras ligadas a las coyunturas internas y a la forma en la cual se determina la acción de los actores políticos (Briceño Ruiz, 2011). La integración es, en definitiva, el resultado de la pugna entre las acciones originadas desde los gobiernos y las que se dan en las bases de las comunidades hacia sus propios centros; de allí sus singularidades. Las alianzas regionales delimitan a la región como un subsistema dentro del sistema internacional global y sirven para estructurar la relación entre los Estados dentro de la región a partir de sus dos funciones:

como la generación de un conjunto de normas y procesos destinados a eliminar las barreras comerciales y de todo tipo y que contribuyan a la generación de un espacio económico ampliado diferente de los Estados constitutivos. De allí, Balassa lo esquematiza teniendo en cuenta cinco etapas: Zona de Libre Comercio (ZLC), Unión Aduanera (UA), Mercado Común (MC), Unión Económica y Monetaria (UEM) e Integración Económica Total (IET). Sobre este aspecto, Torrent (2006) plantea que estas etapas no se cumplen y va más allá, para definir las finalmente como falsas. Para el autor, es suficiente demostración el progreso llevado a cabo por el NAFTA o por el propio MERCOSUR, que avanzaron sobre temas que superan el comercio de bienes (servicios e inversiones) o, en el caso del MERCOSUR, que sin un solo paso previo se planteó una UA y abarcó además varios temas que son propios de la unión política, como la cláusula democrática, la cooperación en distintos órdenes, por ejemplo, la educación, la justicia y la policía.

manejar externalidades y articular los intereses comunes con los actores de fuera de la región. La misma institución puede ser utilizada como instrumento de cooperación o de discriminación y exclusión frente a otros Estados (Nolte, 2016).

En América Latina, el debate sobre la gobernanza regional y su compatibilidad con la autonomía y poder (de decisión) del Estado es una característica que se relaciona tanto en la política exterior como en las políticas de desarrollo (Deciancio, 2016b; Paradiso, 2007). Para los Estados esta puede ser una estrategia para lograr un mejor posicionamiento como región frente al resto del mundo desarrollado, que fortalezca ante estos actores más poderosos su capacidad de acción sobre cuestiones políticas concretas. Otra manera de interpretar las motivaciones puede ser, por un lado, enfrentar “la gestión de las tensiones entre la autonomía política y económica frente a influencias externas y por otro la búsqueda de cooperación para el desarrollo económico y social” (Riggirozzi y Tussie, 2018: 10).

A nivel macroeconómico, las nuevas tendencias del comercio internacional, competitivo y caracterizado por un alto nivel tecnológico y de información, y el aumento de los instrumentos proteccionistas de los grandes bloques producen un impacto evidente en los países latinoamericanos en el sentido de que deben definir cuestiones sobre lo público y lo privado, el rol del Estado, el aporte de los distintos sectores a la generación de una concertación social, política, militar y económica y del diseño de estrategias a nivel interno y externo.

Para los países que participan en estas iniciativas la vinculación con el proceso de globalización, marcado por el más rápido crecimiento de variables internacionales que nacionales, y por la profundización del intercambio tecnológico entre naciones industrializadas, obligó a la adopción de estrategias de crecimiento volcadas hacia afuera. Se trata esencialmente de una estrategia defensiva, la opción por un proceso de integración subregional que buscó ampliar la competitividad internacional de las economías de los países miembros vía nuevas posibilidades de comercio e inversiones (Hirst, 1994: 39).

A diferencia de otro tipo de procesos históricos, como la colonización o la anexión territorial, la característica que resalta en los de integración regional es que los Estados ceden en forma voluntaria –y aquí reside la originalidad– parte de su soberanía en pos de un bien

que consideran inalcanzable por separado, sea este de características económicas, políticas o sociales (Hass, 1972). El surgimiento de alianzas de este tipo obedece a múltiples factores, tales como conveniencia, voluntad de modificar el *statu quo*, conexión de cuestiones, afinidad o valores. La integración regional estuvo siempre fuertemente signada por los contextos externos y por las decisiones de política interna relacionadas con los ciclos políticos. Las alianzas tienen relación directa con lo que pasa hacia dentro de los Estados, y los gobernantes cambian en función de sus prioridades de agenda el lugar que se le dará a la alianza. Argentina y Brasil lo han demostrado así en el caso específico del MERCOSUR, como también lo hizo Trump con el Nafta y la Alianza del Pacífico (Comini, 2017). En este sentido, el sistema global evidencia que, para los Estados, la integración no solo es un recurso, sino que además es tomada como la base de las decisiones que contribuyen a un entorno en el cual las economías integradas hacen posible la toma de decisiones políticas.

“Los riesgos globales son cada vez más significativos” (Beck, 2008: 334). De las cuestiones más importantes a tener en cuenta dentro de esta etapa de transformaciones, una de las más significativas es que ningún Estado ni superpotencia global puede liderar el sistema internacional, y menos aún gobernar la globalización. Estos desafíos y el surgimiento de temas que exceden la frontera del Estado requieren de respuestas multilaterales, acciones coordinadas y asociadas, y de un fuerte impulso hacia la cooperación y la concertación. Solo sobre esta base se podrán construir los consensos para lograr una gobernanza global y reducir los riesgos planetarios y sus expresiones regionales (Rojas Aravena, 2013).

Muchos de estos fenómenos son “intermésticos”, es decir, globales y domésticos a la vez. En el ámbito doméstico se observan procesos igualmente críticos. Los fenómenos transnacionales generan incertidumbre y vulnerabilidades. Las respuestas tradicionales se transforman en problemas adicionales más que en soluciones. El capitalismo es global, pero las elecciones y la oferta política en las democracias no lo son; estas siguen siendo nacionales y con fuerte raigambre local, todo lo cual crea una gran disonancia y un aumento de la desconfianza en los líderes políticos y en las instituciones, que son vistas como incapaces de resolver “nacionalmente” los desafíos de la transnacionalización (Rojas Aravena, 2013: 131).

De esta forma, los modelos de integración se relacionan con el modelo de desarrollo nacional que prevalece en ese momento (Ferrer, 2008) y con los condicionantes regionales y

extrarregionales. El análisis de los elementos que impactan directamente sobre los procesos integrativos lleva obligadamente a explicar la contrapartida de estos, que son los condicionantes o las constricciones que el sistema internacional y los mismos Estados enfrentan.

3.2.1 Condiciones y complejidades de la región frente a las iniciativas de integración

Para los países latinoamericanos, los procesos de integración constituyen el camino obligado e imperativo de la globalización. Es este el factor que más incide en el sistema de actores y agentes económicos, políticos, sociales y culturales, tanto en cuanto a su jerarquización como respecto de sus capacidades de acción y reacción. Su influencia en la política interna es cada vez mayor, al establecer condicionalidades sobre las decisiones del desarrollo nacional inéditas en la lógica del “orden westfaliano”. La emergencia de una nueva agenda internacional, en la que se ubican de manera creciente temas globales, obliga a la región latinoamericana a diseñar respuestas coordinadas entre los Estados y entre estos y los actores no estatales, para enfrentar estos nuevos procesos y sus consecuencias nacionales y regionales.

Latinoamérica tiene sus propias características; considerada como la región que es, fue y será heterogénea (Russel, 2011), la diversidad en todos los ámbitos no es más que la aceptación de la dualidad que presenta. En ella, las mismas cuestiones que unifican a la vez fragmentan las capacidades y los esfuerzos que se generaron históricamente para gestionar sus propios asuntos. “Tradicionalmente, las relaciones internacionales de los países latinoamericanos se caracterizaron por la heterogeneidad de orientaciones y posiciones, como resultado de las diferentes elecciones realizadas con respecto a los modelos políticos (gobierno, régimen), modelos de desarrollo, estrategias de inserción externa, agendas bilaterales con los Estados Unidos” (Granato y Rebouças Batista, 2017: 6); dicha heterogeneidad se ha expresado de manera particular en los procesos de integración regional, lo que dificulta, hasta hoy, construir un espacio institucional que pueda unificar la visión estratégica del continente. Esta diversidad o heterogeneidad estructural se ha manifestado, como lo muestran Paradiso (2008) y Soares de Lima (2013), como una de las características más notables de las relaciones externas de América Latina.

Daniela Perrota habla de condicionantes para los procesos y los categoriza de acuerdo con tres aspectos: 1) las decisiones que cada país adopta en la construcción de su desarrollo nacional; 2) las acciones conjuntas para transformar la inserción de la región en el escenario global; 3) la resolución de las asimetrías entre los miembros del acuerdo regional (Ferrer, 2007). La prosecución de la autonomía y del desarrollo son dos elementos que motorizan el ideal unificador en América Latina (Perrota, 2010; Paradiso, 2012).

Un impedimento clave en la región es la cuestión de la soberanía nacional que, desde sus inicios en los años sesenta ha sido una constante en el desarrollo latinoamericano. Resalta, también, la histórica posición hegemónica de EE UU como parte del sistema interamericano; cuestión por la que América Latina ha luchado siempre entre la dependencia y la autonomía.

La integración regional ha reflejado ambas: la dependencia en el marco del sistema interamericano, que sigue siendo el más institucionalizado, y la autonomía que recientemente ha sido reforzada por el nacimiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (Gratius, 2012).

La emergencia de una nueva agenda internacional, en donde crecientemente se ubican temas globales, obliga a la región latinoamericana a diseñar respuestas coordinadas entre los Estados, y entre estos y los actores no estatales, para enfrentar estos nuevos procesos y sus consecuencias nacionales y regionales. La asociación para la cooperación aparece como una demanda efectiva que se debe enfrentar si se quieren satisfacer los intereses nacionales. De allí la necesidad de superar las deficiencias del multilateralismo y avanzar hacia un modelo de mayor cooperación, dentro de un marco que busque concitar reglas básicas de convivencia y las normas que posibiliten una vida en común que aminore el conflicto y la polarización, y que potencie la participación y la consulta entre los países de la región (Rojas Aravena, 2009: 28)³⁹.

A estos temas se agrega que, tradicionalmente, las Américas han sido percibidas como un ejemplo de un sistema con un Estado claramente hegemónico: los Estados Unidos, como la potencia principal que lideraba, sin mayores cuestionamientos y en el marco de

³⁹ Véase Rojas Aravena (2000, 2009, 2013), Nolte (2014b, 2016), Peña (2014).

significativas asimetrías, las relaciones hemisféricas. La hegemonía en la región estaba manifiestamente signada por un sistema interamericano unificado, con la Organización de Estados Americanos (OEA) como núcleo institucional a partir del cual se desenvolvían las relaciones multilaterales. Desde su creación, en 1948, este organismo se constituyó en el principal foro de las relaciones políticas del hemisferio, lo que dio lugar a la generación de un importante corpus de acuerdos internacionales relativos a los temas de seguridad, de promoción de la democracia y de protección de los derechos humanos, entre otros aspectos importantes. Sin embargo, este orden caracterizado por la predominancia política y económica de los Estados Unidos ha sido progresivamente desplazado, en el siglo XXI, por otro, definido por un mayor pluralismo y una mayor multipolaridad. Países como Brasil e incluso México, pese a sus estrechos lazos con esa potencia, han experimentado una dramática expansión económica y han comenzado a asumir roles de liderazgo tanto en asuntos regionales como globales, mientras que la influencia económica de los Estados Unidos declina frente a la creciente importancia de Asia en América Latina y frente al crecimiento del comercio y de las inversiones intrarregionales y de la cooperación Sur-Sur en un amplio conjunto de áreas que abarcan desde la seguridad y el medio ambiente a la asistencia al desarrollo. Sin embargo, otros autores observan cómo Asia ha entrado en el entramado de la integración en Latinoamérica, cuyo pilar económico ha tenido una fuerte orientación exterior, lo que impide mayores niveles de interdependencia intrarregional (Sanahuja, 2012; Deciancio, 2016a; Comini, 2017; Riggirozzi y Tussie, 2018).

La influencia de estos factores no es necesariamente homogénea, sino que incide sobre la dinámica hemisférica bajo modalidades fuertemente diversificadas que contribuyen tanto a su complejidad como a su fragmentación (Hershberg y Tullo Vigevani, 2014). A pesar de que América Latina tiene una herencia cultural común y de todos los esfuerzos integracionistas que se realizaron en la región, no se puede negar que, aun así, no ha logrado la cohesión en términos políticos y económicos (Altmann y Rojas Aravena, 2009).

3.3. Viejos y nuevos regionalismos en América Latina

Con el fin de la Segunda Guerra mundial hubo dos grandes olas de regionalismo que se asociaron a modelos económicos y políticos de los países participantes. La primera, conocida como “viejo regionalismo”, “regionalismo estructuralista” (van Klaveren, 2018) o “regionalismo autonómico” (Briceño Ruiz, 2007), surgió en la década del cincuenta, promovida principalmente por la CEPAL⁴⁰ desde el fin del conflicto y hasta la crisis económica de los años ochenta en la región. En ese contexto, la integración latinoamericana fue una estrategia central en la búsqueda de un desarrollo económico que pudiera sustentar la industrialización y modificar los términos de intercambio que históricamente fueron desfavorables para los países de América Latina, que mantenían un perfil de exportadores netos de productos primarios. La región fue entendida como una unidad económica: la periferia desarrollada. La relación entre esta y el centro se planteaba desde la asimetría como resultado de la expansión del capitalismo, la división del trabajo y la inserción de los países de Latinoamérica como proveedores de bienes primarios (Deciancio, 2016a).

Si bien hay consensos claros sobre el diseño de estos nuevos acuerdos, se produce la creación de organismos sobre otros que continuaron vigentes. *Overlapping y spaghetti bowl*⁴¹ son algunos de los conceptos que intentan enmarcar este fenómeno que muestra una región

⁴⁰ Esta comisión tuvo como secretario general al Dr. Raúl Prebisch, quien postulaba un crecimiento del mercado interno sobre la base de la industrialización, el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad, junto con la necesidad de alcanzar una mayor autonomía, lo que reduciría la dependencia en la región. Dado que América Latina tenía y, aún hoy sigue teniendo, un perfil netamente exportador de materias primas, la solución para superar esta fuerte relación con los mercados externos se vio en la aplicación de políticas de industrialización sustitutiva de las importaciones, en las que el Estado tenía un rol central. Prebisch fue el responsable de concebir el núcleo del estructuralismo latinoamericano, como se conocía la teoría del sistema CEPAL-centro-periferia.

⁴¹ Este concepto fue creado por Jagdish Bhagwati para explicar el efecto causado por la coexistencia de múltiples regímenes normativos superpuestos, emergentes de la intensa red –entramado de acuerdos de integración regionales– desarrollados en la década del noventa. Para ampliar, véase: Bhagwati (1995). Asimismo, Bhagwati y Panagariya (1996) y Granato y O'Donnell (2012: 22).

muy fragmentada, donde se superponen instrumentos y organizaciones. Riggirozzi y Tussie expresan, en este sentido, que “las regiones son lo que los actores hacen de ellas” (2012: 3).

La segunda ola, en los años noventa, fue una etapa en la que América Latina demostró un gran dinamismo y se firmaron numerosos tratados de libre comercio bajo las pautas constitutivas del “regionalismo abierto”, esquema diseñado por la CEPAL para tratar de reconciliar la liberalización generalizada de ese período con los principios de integración. El establecimiento de regímenes democráticos en América Latina y el desmantelamiento del Estado desarrollista en la región a fines de los años ochenta constituyó el escenario de aplicación de estas reformas que más tarde tuvieron un alto impacto social. El regionalismo abierto se basa fundamentalmente en bajos niveles de protección, apertura a terceros mercados y adopción de reglas comunes para terceros. En este sentido, las experiencias deben diferenciarse por sus metas y proyectos; no es lo mismo la regionalización bajo un modelo de integración de mercados en el continente como el modelo posguerra, que buscaba el fortalecimiento del mercado interno y la industrialización por sustitución de importaciones, que los proyectos iniciados en los noventa bajo el liderazgo de gobiernos sudamericanos alineados con las políticas neoliberales promovidas por EE.UU.

Con el cambio de siglo, el regionalismo abierto fue cediendo el paso al regionalismo posliberal o poshegemónico, que se relaciona con los gobiernos de la izquierda progresistas que fueron instalándose en la región (van Klaveren, 2018). De hecho, distintos especialistas han tratado de encontrar una conceptualización general de esos patrones, como “regionalismos solapados” (*overlapping regionalism*) (Malamud, 2013), “regionalismo modular” (Gardini, 2015), o el más complejo “multilateralismo regional” (Serbin, 2010), los “complejos de gobernanza regional” (Nolte, 2014a) o el “regionalismo estratégico” (Bizzorero Revelez, 2012). Esta investigación adoptará la definición de regionalismo “poshegemónico”, entendido como “una manifestación visible de una repolitización en la región que está dando nueva luz a nuevas formas de hacer política y de proyectos regionales en los que Estados, movimientos sociales y líderes interactúan y construyen entendimientos sobre el espacio regional” (Riggirozzi y Tussie, 2012: 3). Esta definición reconoce al regionalismo actual como una integración de los mercados, pero además, entiende que abarca

aspectos que van más allá, como la concertación y el diálogo político en la búsqueda de una mayor autonomía regional. Un elemento fundamental de esta etapa en Sudamérica es la vuelta a la centralidad del Estado, visto en algunos casos como mecanismo defensivo frente a la globalización y sus impactos negativos como las crisis financieras de 2007-2008.

El planteo de la Iniciativa de Libre Comercio para las Américas (ALCA), presentada a principios de los noventa por el presidente George Bush, no logró alcanzar los objetivos propuestos y, con el inicio del siglo XXI, se abre un debate sobre el modelo de integración a seguir y la mejor manera de relacionarse con la economía global. Se inicia otra etapa de regionalización; por un lado, Chile, Perú y Colombia buscan priorizar una integración con los Estados Unidos y la Unión Europea a partir de la profundización de la liberalización económica, especialmente a partir de los Tratados de Libre Comercio (TLC). Por otro, los países del MERCOSUR, Venezuela, Bolivia y Ecuador buscan retomar la integración regional como herramienta económica, política y de cooperación en la región en función del desarrollo económico y social, y, a partir de ese modelo, actuar globalmente. Ambas posiciones conviven en un nuevo esquema, la Unión de Naciones de Sudamérica (UNASUR), que propone la consolidación de una entidad regional, de agenda común, sobre la convicción de que la fortaleza provendrá exclusivamente de la unión, y completa la cuestión con un ámbito de debate político.

Un tema a destacar es que, junto con la vuelta al Estado y el surgimiento de estos nuevos acuerdos en la región con un perfil más político, se continúa generando la superposición de organismos, donde actúan fuerzas centrífugas y centrípetas, es decir, fuerzas que contribuyen a la integración y fuerzas que profundizan la desintegración. La proliferación de organizaciones constituye un elemento centrífugo, el aumento del riesgo de fragmentación y competencia sobre los miembros y los mandantes (Nolte, 2016). Estas múltiples iniciativas muestran que la superposición de oferta dificulta el avance de los

objetivos ya propuestos anteriormente y abre el interrogante sobre la viabilidad y profundización del avance de estos⁴² (Legler, 2010a; Serbin, 2010; Nolte, 2016).

Así, desde sus inicios, el MERCOSUR tuvo que enfrentar una serie de condicionantes; sin embargo, el peso de la relación entre Argentina y Brasil fue una cuestión central, no hay duda de que en esto en algunos casos accionó hacia una evolución positiva y en otros traccionó hacia las crisis y refundaciones que ha debido superar. A diferencia del optimismo de los primeros años, a finales de los noventa y principios de 2000 se establecieron fuertes tendencias desintegradoras entre los Estados parte. En 1999, las crisis financieras asiáticas y la moratoria rusa impactaron en la economía brasileña y que provocaron la devaluación del real, con el consiguiente impacto en torno a la convergencia con Argentina. El gobierno argentino debió adoptar medidas unilaterales para proteger a los sectores más perjudicados. Las crisis económicas internas de Argentina y Uruguay impactaron también negativamente en el comercio intrabloque, y más aún en el avance de las negociaciones. En esta etapa de regionalismo poshegemónico, momento en que se debatían el futuro del MERCOSUR y la desaparición de la UNASUR, cada vez mayor cantidad de académicos han sugerido que el regionalismo en América Latina pudo haber alcanzado su punto máximo. Malamud y Gardini, por ejemplo, argumentan que “el regionalismo latinoamericano no está evolucionando hacia otro paradigma más, sino que está rodando sobre sí mismo derramándose sin profundizar o volviendo a los acuerdos de cooperación estándar” (Malamud y Gardini, 2012: 180-181).

⁴² En la primera década del nuevo siglo surgieron en América Latina acuerdos de carácter multilateral de integración o de tipo económico-financiero, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), el Banco del Sur, la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que se superpusieron con otros acuerdos multilaterales ya vigentes, como el Grupo de Río, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), el Sistema de Integración Centroamericana, la Comunidad del Caribe, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Cooperación Andina de Fomento y la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

3.3.1. La región y sus eternas problemáticas

Así, se podrían plantear tres constantes que fueron dándoles forma a los distintos acuerdos y que moldearon las relaciones de fuerzas entre los actores. El primero es el carácter defensivo de la integración; desde los años sesenta, los acuerdos se firmaron por la necesidad de hacer frente a las distintas políticas aplicadas sobre la región desde los EE.UU.

El segundo tema, asociado al primero, es la enorme dependencia externa de América Latina; en tal sentido, la necesidad de mejorar los desequilibrios de sus balanzas de pagos impulsó a los Estados a formar parte de acuerdos como una manera de solucionar los problemas macroeconómicos. En general, con el tiempo, los bloques comerciales se volvían irrelevantes en cuanto los Estados comenzaban a encontrar nuevas y mejores oportunidades en terceros mercados. Otro componente es la baja institucionalidad, ¿causa o efecto de los anteriores? La falta de organizaciones del tipo de la UE ha sido la excusa del ¿fracaso? en el progreso de los acuerdos en Latinoamérica (Durán Sáenz, 2009). Si los esfuerzos de los países involucrados se orientaban a superar situaciones internas puntuales en contextos externos que no los beneficiaban, el tema de la institucionalización no era una prioridad. La diplomacia presidencial es la forma de institucionalización adoptada por los acuerdos, MERCOSUR, UNASUR, CELAC. El excesivo protagonismo de los presidentes en política exterior, vinculado a los regímenes hiperpresidencialistas, ha disminuido ampliamente el rol de las burocracias técnicas (Malamud, 2015). Durante la primera etapa de regionalismo poshegemónico esto se acrecentó bajo la creencia de que las afinidades ideológicas acelerarían el proceso; sin embargo, los conflictos bilaterales que estallaron en el ámbito de MERCOSUR durante esa etapa (el conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay, por ejemplo) pusieron en duda este supuesto.

Con respecto a otro punto importante, la fragmentación de la región en la base de los acuerdos, el concepto westfeliano de Estado-Nación prevaleció por sobre los objetivos fundacionales de los proyectos, el nacionalismo ha alterado el concepto de soberanía en la región. La negación a ceder cuotas mínimas de soberanía en pos del acuerdo regional es uno de los factores que han influenciado en la falta de avances de los procesos integradores. En esta línea, la porosidad que la región presenta deja un amplio margen a la influencia externa,

lo cual provoca el surgimiento de una contratendencia en defensa de la soberanía y la búsqueda de mayor autonomía (Mijares y Nolte, 2016).

Por último, vale mencionar lo que Malamud (2015) considera falta de liderazgo (casos Brasil y México) como otro déficit de la integración, aunque en realidad podría observarse como la priorización constante de la agenda interna por parte de Argentina y Brasil por sobre la agenda regional; lo que resultó en una adecuación del proceso regional a los propios procesos internos de estos dos países.

3.4. Las iniciativas de integración regional y los modelos de inserción para el desarrollo a mediados del siglo XX

3.4.1. Los modelos desarrollistas de integración en los sesenta

Los proyectos de integración regional iniciados en América Latina en la década de los sesenta fueron procesos ligados a los debates del desarrollo y la inserción de la región en el contexto mundial. Sus orígenes fueron, por una parte, económicos y de política interna de cada uno de los países que la componen, y por otro, las condiciones contextuales externas a la que debieron enfrentarse. El final de la Segunda Guerra mundial, además del inicio de la bipolaridad y el enfrentamiento entre EEUU y la URSS, constituyeron un momento de auge del multilateralismo, único modo que las naciones latinoamericanas encontraron para participar dentro de este contexto. La característica de las políticas externas de la región en las primeras décadas de este siglo fue de un profundo aislacionismo, con un corte marcadamente nacionalista debido a la amenaza externa propia de la Guerra Fría y sostenida por una significativa presencia del Estado dentro de la economía.

En 1961, el presidente norteamericano John F. Kennedy lanza la Alianza para el Progreso, iniciativa que constituye, en el marco de la Guerra Fría, el primer intento de la potencia hegemónica de establecer un programa de transformación económica y social para la región con asistencia financiera. Esta propuesta cambia profundamente el enfoque que hasta ese momento los gobiernos de EEUU les venían dando a los vínculos con América

Latina. Fue conocida como la segunda Política del Buen Vecino⁴³ (la primera fue durante la presidencia de Franklin D. Roosevelt, entre 1933 y 1944, con acciones más ligadas a la cooperación o de ayuda económica), y en esta nueva etapa EEUU además se comprometía a llevar adelante un programa conjunto de cambio social y económico en la búsqueda de lograr más democracia y una sociedad más justa (Lanús, 1984).

Luego de un período de marcado intervencionismo, esta iniciativa del gobierno norteamericano permitió a los países de la región una vuelta hacia la búsqueda de soluciones a los problemas estructurales. Se inicia una etapa de aplicación de políticas de desarrollo “hacia dentro”, o la etapa del “gran diseño” (Bouzas, 2009), que privilegia el crecimiento económico, la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), con fuerte presencia del Estado en la economía y en la elaboración de políticas de protección de los mercados internos. Los Estados buscaron entonces desarrollo e inserción en la economía internacional.

Desde el punto de vista conceptual, estos acuerdos se dieron en un formato *top-down*, iniciativas originadas desde los gobiernos para lograr incentivos que movilizaran los mercados en clave de desarrollo. Cabe señalar al respecto que en este tipo de acuerdos destaca el carácter reactivo de sus estrategias de inserción a escala regional, en este caso, en la búsqueda de una mayor autonomía con respecto a Washington, como una forma de revertir la fuerte caída de la tasa de crecimiento provocada por el intercambio desigual y asimétrico con los Estados Unidos y Europa.

⁴³ “Pero si hemos enfrentar un problema de tan imponentes dimensiones, nuestro proceder debe ser audaz y a tono con la cooperación majestuosa de la ‘Operación Panamericana’. Por eso hemos hecho un llamamiento a todos los pueblos del hemisferio para aunarse a una alianza para el progreso, en un vasto esfuerzo de cooperación, sin paralelo en magnitud y en nobleza de sus propósitos, a fin de satisfacer las necesidades fundamentales de techo, trabajo, y tierra, salud y escuela. Primero propongo que las Repúblicas americanas inicien un vasto nuevo plan de diez años para las Américas, un plan destinado a transformar la década de 1960 en una década de progreso democrático. Estos diez años serán los años del máximo esfuerzo, del máximo progreso, los años en que deberán superarse los más grandes obstáculos, los años en que será mayor la necesidad de apoyo” (Discurso del presidente John Kennedy en la Casa Blanca el 13 de marzo de 1961, en Lanús, 1984: 202).

La CEPAL, creada en 1948 con la intención de contribuir al desarrollo económico de la región, impulsó una serie de herramientas para la consolidación de políticas para el desarrollo. La integración regional era considerada una estrategia fundamental, ya que un mercado ampliado garantizaba una escala de producción adecuada a la tecnología con que se contaba y racionalizaba la utilización del escaso capital disponible mediante la sustitución de importaciones⁴⁴.

En este sentido, el documento de trabajo “En marcha hacia el Mercado Común Latinoamericano”, de 1959, forma parte de un conjunto de ideas, normas y prescripciones que durante años produjo la CEPAL. El objetivo a alcanzar en pos de la integración dice: “el Acuerdo constitutivo del mercado común tiene por objeto contribuir a la aceleración del desarrollo económico equilibrado en América Latina, a su progresiva industrialización y a la tecnificación de la agricultura, y demás actividades primarias, con el fin de promover la elevación del nivel de vida de los pueblos” (Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, 1959: 2).

Desarrollo, independencia económica y política de los países latinoamericanos dependen de la industrialización, pero el déficit histórico de sus balanzas de pago da como resultado la emergencia de dos procesos: por un lado, iniciar un camino de industrialización compleja, sustituir bienes intermedios y bienes de capital con una industria capaz de producirlos; por otro, impulsar de manera masiva las exportaciones tradicionales y no tradicionales. El primer proceso solo pudo ser seguido por algunos de los países, como Argentina, Brasil y México, que tenían cierta base industrial, lo que llevó a un aumento en la demanda de importaciones con mayor valor agregado (Vacchino, 2001; Teubal, en Perrota, 2010).

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), de 1960, es la síntesis de la historia y lo conceptual. Con el fin de la guerra, la reconstrucción de Europa era un

⁴⁴ Véase Mussachio (2007).

objetivo prioritario para los EEUU, lo que impactaba fuertemente sobre los países latinoamericanos con una inserción básicamente primario-exportadora. La iniciativa –un esquema de integración económica para el desarrollo nacional de los países– surge como respuesta a la necesidad de los Estados de superar el subdesarrollo proponiendo este esquema de integración económica para el desarrollo interno de los países. Dadas las características particulares y los pesos relativos dentro de la región, estos optaron por aplicar políticas de industrialización en línea con la propuesta cepalina.

La ALALC –integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela, Uruguay y México, cuyo objetivo era crear en un plazo máximo de doce años una zona de libre comercio (ZLC) y avanzar hacia la creación de un mercado común (MC)– incentivó, en general, el dinamismo de las exportaciones industriales. Sin embargo, la integración a partir del mercado no fue todo lo efectiva que se esperaba debido a que no pudo superar las diferencias estructurales existentes entre las partes, aun cuando el tratado contemplaba medidas para contrabalancear las desigualdades y el gran objetivo de esta alianza era reducir estas diferencias de tamaño de los mercados⁴⁵.

En este sentido, “la experiencia de ALALC sólo mostró que aquellos países que ya tenían un cierto nivel de intercambio entre sí recuperaron e incluso aumentaron su comercio, y otros como México y Colombia, cuyo intercambio intrazona era casi nulo, aumentaron sus exportaciones. La evolución del intercambio intrazona fue de U\$ 508 millones de dólares en 1953-55 y bajó a U\$ 321 en 1959-61 aumentó moderadamente a U\$ 671 en el año 65 para alcanzar los U\$ 1102 millones en 1970” (Furtado, 1976: 278). En definitiva,

las negociaciones se estancaron durante los años 70 y muchos de los países optaron por una restructuración en 1978: El tratado de 1960 no había conseguido la desgravación comercial, ni el desarrollo equitativo para los países miembros, los acuerdos de complementación industrial no sirvieron como tales, sólo funcionaban como mecanismos de desgravación de

⁴⁵ Raúl Prebisch elaboró el proyecto sobre esta estrategia que la ONU en 1950 publicó bajo el título *The Economic Development of Latin America and its Problems*. A esta publicación le siguen varios estudios publicados en la década del 50 dedicados a la misma temática (Prebisch, 1959).

aranceles, lo que llevó a que el acuerdo, en lugar de encaminarse hacia la conformación del mercado común, sólo se convirtiera en una zona de preferencias comerciales restringida para determinados productos. Lo más grave fue la heterogeneidad de los países de la región y la mala distribución de los beneficios generados por el comercio, a pesar de los diversos mecanismos creados para integrar a los países en desarrollo (Vacchino, 1991: 227-229).

Así, la integración exclusivamente centrada en el Programa de Liberalización produjo un desajuste y la evidencia de una diferencia estructural (o asimetría) entre los socios. A pesar de estar contemplado un trato preferencial y diferenciado para los países de menor grado de desarrollo, no fue efectivo, ya que debía compensarse con una armonización de políticas y acuerdos sectoriales de complementación industrial que asegurasen una participación equitativa en el proceso. Sobre esta experiencia es importante destacar algunas singularidades que se volverán constantes en los procesos siguientes. La primera tiene que ver con el reconocimiento de los países latinoamericanos acerca de la necesidad de generar una instancia superadora a los acuerdos basados solo en programas de liberalización comercial, sin desconocer la centralidad de la economía como aglutinante. La segunda particularidad tiene que ver con la importancia del rol de la política: por primera vez, todos los países del tratado generaron un conjunto de acciones para superar sus conflictos aplicando en toda la región políticas ISI, y una serie de proyectos mediante los cuales se intentaría la unión de la región más que su fragmentación.

Entre 1975 y 1980 se produce una recomposición de dos organismos de cooperación multilateral, que adoptan y en algunos casos acentúan los principios de la etapa anterior. En primer lugar, 25 países de la región adhieren, mediante el Convenio de Panamá, al Sistema Económico Latinoamericano (SELA) para impulsar la cooperación y la promoción económica y social entre sí. Este organismo intentaba avanzar de manera conjunta para defenderse de acciones extracontinentales que pudieran perjudicar la autonomía y que interfirieran en los objetivos del desarrollo propuestos (Ciccolella *et al.*, 1993). El planteo fundamental era fomentar las acciones conjuntas para lograr precios competitivos para las exportaciones, promover las empresas multilaterales latinoamericanas y diseñar políticas en función de que las empresas transnacionales se ajustaran a los objetivos de desarrollo de la región (Ciccolella *et al.*, 1993).

Todas estas propuestas están en contraposición con las estrategias de sustitución de exportaciones, que ya estaban dejando de ser aplicadas en la región. En 1973, Chile se retira del Pacto Andino (PA), porque sus lineamientos contradecían la política económica del gobierno militar de Pinochet con respecto al tratamiento de los capitales extranjeros.

Como se señaló anteriormente, la mayoría de los países constitutivos de ALALC habían abandonado los modelos ISI para volcarse completamente hacia las políticas de corte neoliberal. Los gobiernos militares promocionaron este cambio en la región y volvieron a los esquemas de economías primario-exportadoras. Así comienza a renegociarse el acuerdo de 1960 en la búsqueda de otro más flexible⁴⁶, con el objetivo también de revitalizar un proyecto que mostraba un progresivo estancamiento.

La ALALC “se detuvo y empezó a ser dominada por el temor, la desconfianza, la desinformación, la incredulidad, la falta de seriedad. Se redujo casi a un centro de negociación para la aplicación de protecciones y de discusión de programas indefinidos, desprovistos de la instrumentación de trabajos técnicos dentro de una secretaría prácticamente desactivada” (Almeida, 1991: 173).

En este sentido, los años ochenta marcan una etapa de transición en la región y en el mundo. El sistema internacional, con el fin de la confrontación Este-Oeste, plantea un escenario de alta incertidumbre cuando desaparece la bipolaridad como eje ordenador. Los temas de seguridad dejan de tener la prioridad que habían tenido en la agenda internacional; la globalización atraviesa todo el sistema, las fuerzas de mercado desplazan a las viejas antinomias de la Guerra Fría e imponen su agenda prioritaria, cuyos principales lineamientos son: alta competitividad de mercado, apogeo del capitalismo financiero y un orden económico que buscaba reorganizarse a partir de las distintas mesas de negociaciones multilaterales cuyo centro era el Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT). Esta

⁴⁶ El nuevo esquema mantenía el objetivo comercial de la ZLC pero con un plazo indefinido, mecanismos de distinto tipo para flexibilizar la negociación entre los Estados y generar mayor complementación en un mercado ampliado.

pseudoinstitución⁴⁷ ya no respondía a los nuevos tiempos que se habían iniciado con la caída del muro, ya no daba respuesta a los temas de la agenda global, que eran las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), inversión extranjera directa (IED), los servicios y la propiedad intelectual. En la Ronda Uruguay que finalizó en 1994 en Marrakech, se creó la Organización Mundial del Comercio (OMC), que desde 1995 se establece como la institución que ordena las relaciones comerciales multilaterales. En la región, lo más grave fue la heterogeneidad que evidenciaron los mercados y la mala distribución de los beneficios generados por el comercio, a pesar de los diversos mecanismos creados para integrar a los países con menor desarrollo por uno más flexible⁴⁸.

En 1980, se da una etapa de transición de aplicación de modelos económicos en la región, claramente influida por la crisis internacional y las dificultades económicas. En Montevideo se deja de lado el esquema de ALALC, en un acto de reconocimiento formal del fracaso del modelo y dada la necesidad de adoptar un enfoque más flexible. Los mismos países de ALALC firmaron el Tratado de Montevideo de 1980 mediante el cual se constituyó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con la que se inicia un período en el cual las estructuras del viejo acuerdo de 1960 comienzan a desaparecer bajo la creación de una institución más centrada en la búsqueda de un mercado ampliado sin un plazo definido y con objetivos a mediano y largo plazo no demasiado claros.

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) nació en el marco de un nuevo momento histórico para la región latinoamericana y caribeña. En otros trabajos y siguiendo el marco interpretativo elaborado por Alberto Methol Ferré⁴⁹, hemos denominado esa instancia como el momento “unificador”, o integrador, de América Latina. El momento integrador no

⁴⁷ Véase Durán Sáenz (2012: 37-67).

⁴⁸ El escaso resultado de la ALALC mostró diferencias entre los países miembros acerca del rol que la integración tenía para cada uno de ellos. Las realidades internas determinaban los distintos criterios y necesidades, y es por esta razón que los Estados comenzaron a generar acuerdos subregionales como el Pacto Andino, en 1969, creado mediante el Acuerdo de Cartagena, integrado por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Este bloque es un buen ejemplo, ya que buscaba una integración como instrumento del desarrollo y no solo para la liberalización y promoción industrial.

⁴⁹ Martínez Larrechea (2007). Cfr. Methol Ferré y Metalli (2006).

es un punto cronológico, sino más bien un nuevo ciclo histórico, contrapuesto y subsiguiente al “momento fragmentador”, que siguió al fracaso del proyecto anfictiónico bolivariano, a partir de 1810-1830 y hasta, aproximadamente, 1960 (Martínez Larrechea, 2012: 69).

Los principios del acuerdo son pluralismo, convergencia, flexibilidad, solidaridad y multiplicidad, en busca de reparar los errores planteados en la ALALC, con un programa rígido por la aplicación de desgravaciones automáticas. En esta nueva etapa se buscaba, en cambio, la promoción y regulación del comercio recíproco y la complementación económica, orientados a la ampliación de mercado (Vacchino, 2015; Rapoport, 2016), y la incorporación de los acuerdos de carácter bilateral como estrategia de inserción en los nuevos contextos globales. A pesar de los esfuerzos, este segundo proyecto no obtuvo mejores resultados que los de su antecesor. En este sentido, la ALADI tuvo las mismas dificultades que la ALALC, ya que los socios aplicaban los acuerdos de integración como método para enfrentarse a las dificultades que se les originaban en su sector exterior. Pero una vez que las superaban, se orientaban hacia los mercados extrazona dejando de lado los esfuerzos para eliminar las restricciones al comercio intracomunitario.

La integración en América Latina contaba ya con dos intentos en los últimos 20 años, ALALC y ALADI, pero la región no era ajena a la transición del sistema internacional. Los esquemas del “viejo regionalismo” demostraban agotamiento y un grado creciente de desaceleración de los acuerdos regionales debido a los graves problemas económicos internos que afectaban a los países. Los proyectos alrededor de los cuales América intentaba dar respuesta al contexto y a sus propias realidades ya no respondían a los términos de los nuevos tiempos, y los esfuerzos multilaterales del inicio se fueron fragmentando en numerosos acuerdos bilaterales y subregionales.

A escala global, la tendencia era hacia la apertura y desregulación de los mercados, junto con la creación o profundización de los bloques comerciales. La integración se planteaba, entonces, en doble sentido, hacia dentro de la región y con los mercados externos y en la economía mundial (Torres, 2008).

En los años ochenta, los Estados comenzaban a enfrentar una nueva etapa de crisis y recesión, conocida como la crisis de la deuda. La “década perdida” fue la consecuencia de

las políticas de ajuste aplicadas en la región como dispositivo externo para que los países que la conforman cumplieran con los compromisos asumidos. Mientras Estados Unidos, Europa Occidental y el Sudeste Asiático habían mostrado un crecimiento favorable, la crisis aumentaba la brecha del desarrollo con respecto a Latinoamérica. En este sentido, Juan Mario Vacchino –entonces director del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)– centraba su análisis sobre la vulnerabilidad de la deuda externa en Latinoamérica, y resaltó que el año 1984 significaba una transición en el sistema internacional:

Después de los años alucinantes del financiamiento fácil, del que no fueron sus principales beneficiarios, los pueblos de la región despertaron a la realidad del endeudamiento y escasez, que cercena el presente y obstruye los caminos hacia el futuro. Una parte sustancial del excedente económico generado por los países latinoamericanos debe destinarse hoy al pago de la deuda externa, restando fondos para nuevos proyectos y nuevas inversiones, que son imprescindibles para enfrentar un mundo en que los cambios tecnológicos que se están verificando amenazan con minimizar las ventajas comparativas sobre las que tradicionalmente se estableció la participación de América Latina en las corrientes del comercio internacional (Vacchino en Torres, 2006: 163).

| Regionalismo viejo o cerrado (pos Segunda Guerra mundial) | | |
|--|----------------------------|---|
| | Contexto político | Contexto económico |
| Ámbito doméstico | Inestabilidad democrática. | Subdesarrollo y políticas pendulares desarrollismo/apertura. |

| | | |
|----------------------|---|--|
| Ámbito regional | Objetivo: conformación de un mercado común. Conflictos entre países limítrofes. | Acuerdos tipo simétrico (Norte-Norte, Sur-Sur). En los asimétricos se otorgan compensaciones. Baja interdependencia entre los países de la región. |
| Ámbito internacional | Guerra Fría, América Latina intenta establecer una tercera vía en la región. | Deterioro de los términos de intercambio. Poca relación con los sistemas multilaterales. |

Cuadro de elaboración propia en base a lo analizado y a Granato y Rebouças Batista (2017).

Se podría decir que durante esa década la transición se hizo presente mediante el cambio sistémico, incluso en las reglas del juego y, a nivel regional, se dio desde los consensos regionales históricos, ALALC y ALADI, del viejo regionalismo hacia a la aplicación de esquemas neoliberales con acuerdos tales como el de MERCOSUR y el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA)⁵⁰. Aunque lo más importante fue no solo la vuelta a la democracia, sino también su relativa estabilidad, lo que posibilitó un marco propicio para las negociaciones en todas las mesas. En definitiva, la ALADI fue diluyéndose en diferentes acuerdos subregionales, dado que uno de sus mecanismos posibilitaba la firma de acuerdos bilaterales. Entonces, la primera multiplicación se produjo hacia dentro de este acuerdo; luego, en 1989 se firma el TLC entre EEUU, Canadá y México; en los noventa, los socios del Mercado Común Centroamericano (MMCA) resuelven darle un nuevo impulso.

⁵⁰ El acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) firmado en 1991 entre EEUU, Canadá y México.

El auge de las negociaciones comerciales de este período tiene un elemento conocido como “nuevo regionalismo” o “regionalismo abierto”⁵¹, cuya característica más distintiva es la creciente transición hacia la conformación de acuerdos Norte-Sur o interregionales, que sustituyen a los de tipo intrarregional Sur-Sur del “viejo regionalismo”.

Al “nuevo regionalismo” se le atribuyen también ventajas tales como contribuir al fortalecimiento de las reformas estructurales en entornos altamente competitivos; el aumento de las inversiones extranjeras directas hacia la región en función de la creación de un mercado ampliado con reglas de juego más claras y mayor grado de especialización⁵². La creación del MERCOSUR en 1991, y el progreso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), anteriormente conocida como Pacto Andino, hacia una Unión Aduanera en 1995, entre otros, generan un entrecruzamiento de acuerdos hemisféricos, regionales, subregionales y bilaterales conocidos, como ya se expresó anteriormente, como *Spaghetti Bowl* (Bhagwati, 1995; Devlin, 2002; De Lombaerde, 2008).

En 1993, ya el INTAL observaba que, si bien los acuerdos se habían negociado mediante mecanismos más ágiles y operativos acordes con las circunstancias vigentes en 1993, el rol de la ALADI en este campo tampoco era muy significativo⁵³.

⁵¹ El “nuevo regionalismo” es un fenómeno mundial que propone un marco de reformas dirigidas a fomentar economías de libre mercado abiertas y competitivas en un entorno democrático y moderno. Este se contrapone al concepto de “viejo regionalismo”, que en América Latina había nacido bajo la aplicación de las estrategias de sustitución de importaciones que predominaron en esta región en toda la etapa posterior a la posguerra.

⁵² El antecedente en América del Sur lo constituye el Programa de Intercambio y Cooperación Argentina-Brasil firmado en 1986, luego el MERCOSUR, y en el norte, el TLC entre Estados Unidos y Canadá.

⁵³ Véase Informe BID/INTAL (1993: 29).

3.4.2. El “Nuevo regionalismo” y los acuerdos de los noventa

Desde el punto de vista de los procesos cooperativos entre Estados, la década del noventa fue un período de difusión de acuerdos de integración y de la denominada “diplomacia del regionalismo comercial”. Entre 1947 y 1990 se registraron al Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT) un total de 175 TLC notificados ante la OMC; alrededor de 140 de ellos a partir de la década del noventa.

Las cifras permiten observar que estos acuerdos fueron entendidos como una salida a los problemas que impactaban sobre las economías más vulnerables. El proceso de integración se presentaba, entonces, como una política para que los países menos desarrollados pudieran participar de un escenario comercial que profundizaba su competitividad e interdependencia (Durán Sáenz, 2012).

Las tendencias profundas de la globalización tuvieron como resultado una reactivación de los procesos integrativos en la región con diferentes grados de éxito. Roberto Bouzas explica este resultado a partir de tres factores: (i) la búsqueda de una mejor inserción de las economías nacionales en la economía global; (ii) la contribución potencial de la regionalización como mecanismo “defensivo” frente a las presiones de la “globalización”; y (iii) la facilitación y aceleración de la convergencia de políticas en áreas no fronterizas, lo que se denomina agenda de integración profunda (Bouzas, 1999).

La primera categoría de análisis planteada tiene que ver con las cuestiones de integración a nivel macro acompañadas de políticas públicas efectivas para impulsar la apertura de los mercados, la liberalización preferencial y lograr la confianza de los sectores privados, sin los cuales estos proyectos eran poco viables.

Debido a las políticas adoptadas por Estados Unidos hacia Latinoamérica, en los noventa, la globalización puso a la región frente a nuevos desafíos tales como la necesidad de mejorar sus capacidades de negociación frente a terceros y de generación de políticas públicas. Los resultados mostraron una región con iniciativa, pero con poca capacidad para resolver conflictos y cuestiones de coordinación indispensables.

A pesar de la profunda crisis que enfrentaba la región por el fuerte endeudamiento externo, las democracias apuntaban a sostener valores tales como cooperación política, la solidaridad y la búsqueda de políticas de desarrollo sobre la base de una integración que ampliara las capacidades económicas del conjunto y derramara sobre la sociedad y generara más equidad.

La renovación democrática en la región y la dinámica del reacomodamiento del sistema internacional imprimieron un nuevo rumbo a la integración⁵⁴.

Por último, la agenda profunda, que tiene que ver con coordinación, liberalización y armonización de políticas, no se mostró demasiado eficaz, dado que las acciones realizadas en los contextos de integración fueron poco prósperas al momento de avanzar en estos temas, ya fuera por falta de vocación política o porque las cuestiones internas de los socios primaron sobre los procesos.

En cuanto a la aparición del nuevo regionalismo –que tuvo lugar a fines de los ochenta con la caída del Muro de Berlín y el fin del sistema bipolar–, su definición solo se logra en comparación con el anterior, aunque la generación de nuevos patrones de regionalización coexiste con los preexistentes y con la diferenciación como elemento clave en esta en la nueva etapa (Hettne, 1999). Lo más destacable reside en que es reconocido como una estrategia de los países de Latinoamérica para mejorar su inserción externa, y se inscribe en un concepto más amplio que es el de “regionalismo” como proceso consciente de diseño y aplicación de políticas comunes para reorganizar un espacio político (Sanahuja, 2008).

En 1994, la CEPAL definió este concepto en tanto mecanismo de cooperación e integración intrarregionales y planteó un proceso de creciente interdependencia económica en el plano regional a partir de acuerdos preferenciales, con el objetivo de mejorar la

⁵⁴ Véase Ciccolella, Fernández Caso, Laurelli y Rofman (1993).

competitividad de los países e incidir en la necesidad de una mayor apertura hacia la economía mundial.

En 2002, este mismo organismo asumió que el regionalismo abierto debía ser un mecanismo para que los países latinoamericanos, especialmente los menos desarrollados, pudieran plantearse la integración como un proceso inseparable del objetivo de lograr mayor industrialización, aumento de sus exportaciones con crecimiento económico y desarrollo.

A principios de los noventa, en una nueva etapa, los acuerdos de integración regional se vuelcan a procesos de transformación estructural bajo el decálogo del “Consenso de Washington”⁵⁵, que desplaza al modelo económico promovido principalmente por la CEPAL desde la salida de la Segunda Guerra y hasta la crisis económica de los ochenta en la región. En ese contexto, la integración vuelve a ser central para la búsqueda de un desarrollo económico que pudiera sustentar la industrialización y modificar los términos de intercambio históricamente desfavorables para los países de América Latina con un perfil de exportador neto de productos primarios.

Respecto de los acuerdos de integración, Ocampo afirma que los tratados se dieron en forma simultánea a partir de un conjunto de entendimientos que apuntaban a la integración entre grupos y que, al mismo tiempo, impulsaban la asociatividad y la orientación selectiva. A diferencia del modelo ISI, las políticas que se aplicaron giraron en torno a la liberalización

⁵⁵ El Consenso de Washington fue la base para las reformas estructurales en materia de modernización económica y social que adoptaron los países en desarrollo desde fines de los ochenta. Sus principios fundamentales fueron moneda sólida, libertad de mercado y una decidida vocación de privatizar las empresas del Estado. Las experiencias que se tomaron en cuenta fueron el crecimiento exitoso de los países del Sudeste Asiático, que mostraba las ventajas de la liberalización comercial y el reconocimiento del fracaso del socialismo soviético, sostenido en una enorme burocracia estatal y la planificación excesiva. Los países de América Latina, con economías relativamente cerradas, aplicaron políticas de apertura ante la expectativa de modernización tecnológica y de gestión para atraer inversiones extranjeras, privatizaciones de los servicios públicos y reforma del Estado. Otras cuestiones que orientaron las recomendaciones macroeconómicas para la región fueron las asociadas a la necesidad, por parte de los gobiernos, de restablecer la credibilidad luego de períodos de alta inflación, lo que determinó la aplicación de políticas de rigidez monetaria (como la fijación del tipo de cambio). El escenario de aplicación de estas reformas que más tarde tuvieron un alto impacto social estuvo constituido por el establecimiento de regímenes democráticos en América Latina y el desmantelamiento del Estado desarrollista en la región a fines de los ochenta.

del comercio e inversiones y financiera, con un Estado menos protagonista y una mayor incidencia del sector privado como actor de desarrollo. El desarrollo “hacia dentro” fue reemplazado por el desarrollo impulsado mediante exportaciones e inversiones extranjeras privadas, y regido por las fuerzas del mercado. El nuevo regionalismo y la aplicación del Consenso de Washington contribuyeron a que en América Latina y el Caribe se generara un ambiente propicio para la aplicación de políticas de apertura, desregulación económica, privatizaciones, facilitación de acceso a la inversión extranjera y a los pagos de la deuda” (Ocampo, 2004: 776).

La idea de un proyecto reformador único para toda América Latina partió de una simplificación inaceptable. Ni el Consenso, ni los teóricos del “regionalismo abierto” tuvieron en cuenta las profundas heterogeneidades estructurales existentes entre los países de la región. Intentaron aplicar las mismas recetas reformadoras a países tan disímiles como Brasil y Paraguay, México y Nicaragua, Argentina y Bolivia o Chile y Honduras, sin que se considerara que ello significaba ignorar las enseñanzas básicas de cualquier manual de Economía y las señales del sentido común (Torres, 2006: 182).

Las políticas aplicadas en la región dieron un balance negativo con respecto al desempeño económico. Los relativos buenos resultados en el control de la inflación y disciplina fiscal –debilidades del modelo anterior– no compensaban el postrísimo desempeño con respecto al combate contra la pobreza y desigualdad y, por sobre todo, la falta de crecimiento económico.

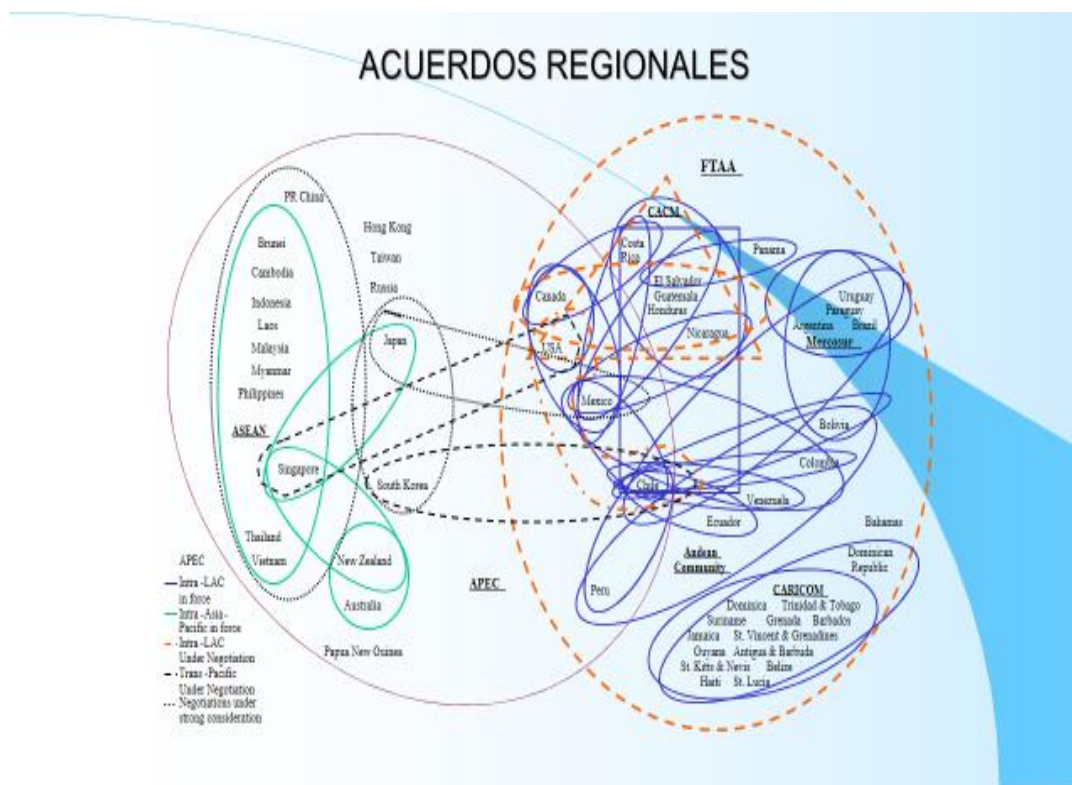
En su informe de 2003, el Banco Mundial puso en evidencia la problemática de la desigualdad en América Latina en cuanto las diferencias de ingreso, el acceso a servicios básicos, el poder y la toma de decisiones. Expresó además que durante la década de los noventa se había incrementado la cantidad de países que experimentaron una tendencia al empeoramiento de sus situaciones internas y describió una realidad en la cual el 10% más rico de los individuos recibían hasta 47% del ingreso total en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas, mientras que el 20% más pobre recibía entre el 2% y el 4%.

El contexto de globalización, de nuevo regionalismo y un alto nivel de incertidumbre producidos por los cambios sistémicos pos caída del Muro de Berlín, impusieron nuevas iniciativas en torno al comercio, la gobernanza y la seguridad. En América Latina se

plantearon distintas estrategias y se abrió un debate sobre el modelo de integración a seguir y la manera más eficiente de relacionarse con la economía global. En este contexto, se inicia una nueva etapa de regionalización: por un lado, Chile profundizó su estrategia unilateral como lo venía haciendo desde el gobierno militar, y generó algunos acuerdos bilaterales con México, EEUU y la Unión Europea. Por su parte, México optó por salirse del esquema y decidió asociarse a EEUU en un acuerdo Norte-Sur junto con Canadá, el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)⁵⁶.

Los procesos de integración vigentes en los 90

Extraído de la página BID/INTAL.



Los restantes países se volcaron a proyectos más clásicos, que dieron prioridad a la cercanía geográfica y cultural y los intereses comunes ya conciliados. Así, surge el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que, tomando la trayectoria de Mercado Común Centroamérica (MCCA), Perú y Colombia, busca priorizar una integración con los Estados Unidos y la Unión Europea a partir de la profundización de la liberalización económica, a partir de los TLC, y se establece el MERCOSUR como acuerdo subregional en el marco de ALADI. Venezuela, Bolivia y Ecuador retoman la senda de la integración regional como herramienta económica y política, y crean algunos años después la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

En este sentido, el MERCOSUR, creado en 1991 a partir del Tratado de Asunción, fue concebido como un instrumento facilitador de la integración de los países miembros en la economía mundial. En principio, se entendió como una manera de superar algunas desventajas propias de las economías no centrales y menos desarrolladas. El ofrecimiento de un mercado interno ampliado daba a las empresas la posibilidad de aumentar su competitividad.

MERCOSUR nace, desde el punto de vista político, como un compromiso de cuatro países para salvaguardar las democracias recién restablecidas en la región y como el reaseguro de estos Estados frente a las crisis institucionales que se produjeron en ella, y está sustentado por el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la resolución de los conflictos fronterizos.

Desde lo económico, la región se integra bajo la aplicación de los principios neoliberales de segunda generación: el achicamiento del Estado y las medidas de ajuste impactan en los mercados laborales de los países; la flexibilización y la segmentación de mercado profundizaron los niveles de exclusión y pobreza.

| Regionalismo abierto A partir de los 90 | | |
|--|--|--|
| | Contexto político | Contexto económico |
| Ámbito doméstico | Restablecimiento de las democracias en la región. | Alto endeudamiento Aplicación de políticas neoliberales. |
| Ámbito regional | Relaciones cooperativas con Brasil. Objetivo de los acuerdos: zonas de libre comercio (ZLC). | Aumento del intercambio comercial/liberalización y desregulación del comercio de bienes y servicios. Pérdida de la centralidad del Estado. |
| Ámbito internacional | Globalización. Rol de los EEUU como potencia militar. | Consenso de Washington. <i>Spaghetti bowl.</i> |

Cuadro de elaboración propia en base a lo analizado y a Granato y Rebouças Batista (2017).

3.4.3 El agotamiento del regionalismo abierto y el surgimiento de un nuevo modelo de regionalismo

A fines de los noventa, el panorama del regionalismo abierto era bastante complejo; el incentivo de los acuerdos Norte-Sur había erosionado las bases mismas de las relaciones económicas regionales en Latinoamérica, lo que generó una crisis profunda en los acuerdos vigentes. “La diversidad política, económica, geográfica, cultural y social de América Latina salta a la vista y, en consecuencia, no es materia de discusión; más aún, su variedad es, en muchos aspectos un capital extraordinario. La región es, fue y será heterogénea, aunque probablemente menos que muchas otras áreas del mundo” (Russell, 2011: 129). La cuestión

a analizar es si esta heterogeneidad que menciona Russell hace a la fragmentación de la región. La proliferación de organizaciones regionales que en parte compiten y se entrecruzan con respecto a sus miembros, tareas y objetivos en estos últimos 20 años en América Latina daría indicios ciertos de que esto es así (Nolte, 2014a).

La multiplicación de acuerdos Norte-Sur y la progresiva importancia de los mercados asiáticos, especialmente de China, se interponen en la relación intrarregional y provocan acciones discriminatorias entre los mismos socios al imponer barreras al comercio intrarregional. Con respecto a la relación con los EEUU, con la lucha contra el terrorismo a escala global de fines de los noventa, nuevamente, América Latina dejó de ser prioritaria para esta potencia, en la cual predominó la unilateralidad, por lo que fueron claves la proliferación de propuestas y de proyectos de integración en la región: CAN, SELA, MERCOSUR, Asociación de Estados del Caribe (AEC)⁵⁷, entre otros. Estas propuestas le dan a la región una oferta infinita de órganos multilaterales y a la vez contribuyen a la fragmentación, lo cual lleva al cuestionamiento respecto del futuro y la sostenibilidad de estas iniciativas (Serbin, 2010). Tres países de la CAN, Colombia, Ecuador y Perú, iniciaron tratativas para hacer acuerdos de TLC y vincularse bilateralmente con los EEUU. Por su parte, Venezuela pidió su adhesión al MERCOSUR luego de abandonar la CAN. Este posicionamiento es bastante distinto al multilateralismo defensivo tradicional de la Guerra Fría y de los ochenta frente a los EEUU, que buscaba al mismo tiempo defender la capacidad soberana y exclusiva de los jefes de Estado y de Gobierno de formular la política exterior en las dos arenas con los actores nacionales y con los extranjeros en un área ya definida como interméstica, donde los actores son capaces de resolver sus problemas internos y externos.

El ascenso de gobiernos de izquierda en la región provocó un cambio fundamental en el regionalismo abierto aplicado en los noventa, y se conoce como liberalismo posliberal, que

⁵⁷ El Convenio Constitutivo de la AEC se firmó el 24 de julio de 1994 en Cartagena de Indias, Colombia, con el propósito de promover la consulta, la cooperación y la acción concertada entre todos los países del Caribe. Está integrada por 25 Estados Miembros y siete Miembros Asociados. Véanse sus objetivos y países miembros en <http://www.acs-aec.org/index.php?q=es/sobre-la-aec>

deja de lado la integración netamente comercial bajo la guía del decálogo de Washington, para ser un regionalismo más político y social, en el cual el Estado regresa a su rol protagónico (Serbin, 2011).

José Sanahuja (2008) señaló claramente que las características de esta transición del modelo de integración neoliberal hacia uno posneoliberal serían 1) preeminencia a la agenda política por sobre la agenda económica y comercial, congruente con el giro hacia la izquierda de los gobiernos en la región. En este contexto se genera también hacia dentro de la región una nueva puja de poder entre Venezuela y Brasil; 2) el pos Consenso de Washington, con el retorno a las agendas del desarrollo pero en base a políticas alejadas de las del regionalismo abierto centrado en la liberalización comercial; 3) El Estado vuelve a su rol central frente al protagonismo de los actores privados y el mercado; 4) un mayor énfasis en la agenda “positiva” de la integración, con eje en la creación de instituciones y políticas comunes relacionadas con temas que no tienen que ver estrictamente con lo comercial. En este sentido, aparecen temas tales como la paz y la seguridad; 5) un mayor grado de preocupación por los temas sociales y los problemas del desarrollo, desigualdad, pobreza en un contexto de justicia social 6) la carencia de infraestructura es otro de los temas de la agenda prioritaria, cuestión necesaria para facilitar la articulación de los mercados internos y el acceso hacia el mercado externo; 7) la búsqueda de complementariedades energéticas; 8) la búsqueda de estrategia para una mayor inserción social en los procesos de integración.

Sin embargo, no hay consenso en cuanto a las clasificaciones y denominaciones de la nueva arquitectura regional latinoamericana; estas han variado entre regionalismo posliberal o posneoliberal (Riggirozzi 2012a; Sanahuja 2012), regionalismo heterodoxo (van Klaveren, 2012), regionalismo segmentado (Malamud y Gardini 2012), regionalismo ligero (Sanahuja, 2010) y regionalismo modular (Gardini, 2013), entre otros conceptos. De acuerdo con Nolte, hay tres enfoques que se pueden distinguir: el primero, sobre las nuevas formas de integrarse en un periodo de transición (Sanahuja, 2010). Esta visión pone de relieve a la gobernanza regional como una especie de mosaico donde las políticas, identidades y las formas de cooperar y competir transforman el cuadro regional (Riggirozzi y Tussie, 2012). Un segundo enfoque advierte que la preeminencia de las fuerzas desintegradoras en la región, la

segmentación de los proyectos, la superposición y la membresía múltiple provocarán conflictos entre y hacia dentro de los acuerdos, lo que supondrá más desintegración que cooperación (Malamud y Gardini, 2012). El último enfoque, más europeísta, entiende que hay un potencial en este tipo de acuerdos y que este entrecruzamiento evitaría el estancamiento de la integración regional. Utiliza el concepto de geometría variable (Hofmann y Mérand, 2012), de acuerdo con el cual los Estados europeos no se sienten obligados a participar de determinados programas pero sí se involucran en las áreas de políticas públicas según sus intereses (Nolte, 2014b)⁵⁸.

El preámbulo del Tratado Constitutivo de la UNASUR establece la suma de todos los países latinoamericanos en una estructura principal de la cual todos forman parte a la vez que cada uno puede mantener la membresía en otros espacios; en él se señala también que “la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos” (Preámbulo, Tratado Constitutivo de UNASUR, 2008).

Como se puede observar en los tres paradigmas del regionalismo (viejo, nuevo y poshegemónico), una característica que los atraviesa es que el multilateralismo⁵⁹ latinoamericano es y ha sido absolutamente estatocéntrico, enfocado en el Poder Ejecutivo y su preferencia por las decisiones intergubernamentales⁶⁰. Se trata de una región

⁵⁸ El autor dice que la geografía variable se aplica en América Latina. En el artículo 13 del Tratado Constitutivo de UNASUR aparece claramente la aplicación de este concepto cuando dice “Cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la misma. En el caso de las instituciones, organizaciones o programas que se creen, cualquiera de los Estados Miembros podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente de participar por tiempo definido o indefinido”.

⁵⁹ El multilateralismo implica, para los constructivistas y los liberales, acuerdos institucionales de naturaleza formal o informal. Para el realismo político, los organismos multilaterales son espacios donde se reflejan las relaciones de poder y son un reflejo del equilibrio de poder (Legler, 2010a).

⁶⁰ Para profundizar en temas de presidencialismo véase Mainwaring y Shugart (2002), Malamud (2003, 2005, 2008, 2010), Malamud y Schmitter (2006), Ollier (2006).

extremadamente heterogénea, que mira hacia adentro en temas propios, y hacia afuera siempre intentando articular posturas unificadas y de proyección como actor global.

El multilateralismo latinoamericano se define como⁶¹: “el reconocimiento de un regionalismo multidimensional y multifacético marca el comienzo de una nueva etapa [...] donde el factor político interno y los arreglos institucionales generados a partir de lo doméstico, con relación a lo internacional constituyen el marco conceptual del paradigma del regionalismo como construcción de bloques de resistencia” (Jamarillo, 2011: 63).

El fracaso de los modelos neoliberales de los noventa y las crisis profundas que se dieron en algunos países de la región en 2001-2002 derivaron en un giro de la composición de los gobiernos del Cono Sur. El cambio de mando en Brasil y en Argentina entre enero y mayo de 2003 renovó el ideal integracionista. Luiz Inácio Lula Da Silva, al frente de una coalición de centro-izquierda en Brasil (Partido de los Trabajadores –PT–), y la jura en Argentina de Néstor Kirchner (Frente para la Victoria –FPV–), un peronista que buscó en todo momento diferenciarse de su rival, Carlos Menem, alentaron esperanzas de relanzamiento del MERCOSUR como política estratégica para ambos países. Uruguay acompañó esta iniciativa cuando llegó a la presidencia Tabaré Vázquez (Frente Amplio –FA–), que entendió su trascendencia como impulsor del desarrollo de la región y como medio de inserción internacional.

Las notas diferenciales con respecto a anteriores propuestas tienen básicamente que ver con la idea de que en tiempos globales las respuestas no pueden ser solo iniciativas del mercado sino que deben orientarse a las cuestiones sociales y de infraestructura para la integración que dejan al descubierto las demandas profundas de la región.

⁶¹ Véase también Jamarillo (2011).

| Regionalismo poshegemónico | | |
|---------------------------------------|---|--|
| Ámbito doméstico | Gobiernos de centro-izquierda con objetivos de inclusión social y redistribución de la renta. | Aplicación de políticas para beneficio del desarrollo autónomo del mercado interno (neodesarrollismo). |
| Ámbito regional | Múltiples propuestas de integración regional, prima el objetivo de la flexibilidad en los acuerdos. | Conflictos comerciales por cuestiones de política interna. Argentina-Brasil. |
| Ámbito internacional | EEUU y China inician una guerra comercial. Aparición de Rusia en la escena. | Mercado externo favorable a las <i>commodities</i> . Crisis económicas. |

Cuadro de elaboración propia en base a lo analizado y a Granato y Rebouças Batista (2017).

3.5. Conclusiones parciales al capítulo 3

La globalización produce un cambio profundo en el sistema internacional que impacta sobre las formas de relacionamiento entre los Estados y en Latinoamérica en particular. Teniendo en cuenta la trayectoria integradora en la región, los nuevos regionalismos surgidos durante los noventa y 2000 no parecieron cambiar las dificultades que los acuerdos atraviesan, toda vez que las realidades internas superan la búsqueda de objetivos propuestos en ellos.

La persistencia de las asimetrías de los mercados a pesar de la aplicación de políticas desarrollistas y de los esfuerzos de los gobiernos plagados de intenciones orientadas hacia el regionalismo derivaron, tanto en ALALC como en ALADI, en políticas regionales que una

vez que superaban la coyuntura interna caían en la inoperancia o en el olvido en el marco de lo que determinaba la agenda interna. En este sentido, se podría afirmar que hubo un importante avance luego de 60 años: la integración, que tal vez gracias a la fusión de las agendas de los Estados en lo regional o frente a la histórica deuda de desarrollo en América Latina comenzó después de la crisis del 2001-2002 a ser un proceso más inclusivo y más acorde con las necesidades de las personas y la situación vigente.

El regionalismo de los noventa y sus códigos provenientes de Washington tampoco mejoraron la situación de subdesarrollo y pobreza imperantes en la región. Sí se debe destacar que la democracia impulsó la regionalización como una forma de reaseguro de la institucionalidad y de defensa frente al proceso de globalización en curso. La salida de esta etapa resultó en una mayor flexibilización de los procesos en curso a escala planetaria, con esquemas menos cerrados y con la fuerte presencia de las potencias comerciales como China y Rusia en la región.

Capítulo 4 El Estado, los condicionantes internos y externos y la relación con el MERCOSUR (1983-2003)

En los capítulos anteriores se fueron incorporando los temas y conceptos que dan significado a los elementos que surgen a partir de la irrupción de lo global como estructura e imagen de estos nuevos tiempos: el Estado y la región interactuando a partir de acuerdos como ALALC y ALADI, las etapas del regionalismo desde los sesenta y la búsqueda de la inserción internacional a partir de estos procesos.

En este capítulo, el énfasis estará puesto en el valor del MERCOSUR como política estatal para afirmar la participación real de nuestro país en el mundo, como medio para la inserción internacional con el fin último del logro de objetivos nacionales estratégicos. En los ochenta, esos objetivos nacionales eran la consolidación de la democracia, la reconversión productiva, la recuperación de la paz social y de la identidad nacional en un marco nacional y regional. El cumplimiento de estas metas internas se va manifestando en la negociación con los socios regionales y los mercados internacionales. Cabe destacar que en esta etapa se produce, tal como se adelantó en el capítulo precedente, un auge de los acuerdos de integración regional a escala planetaria, producto de la globalización.

El texto se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se revisitarán algunos conceptos necesarios para la fundamentación teórica. En un segundo momento se analizarán, en el marco de la política de integración y sus etapas, las acciones llevadas a cabo por cada gobierno en el rol del Estado bidireccional, la interacción con actores internos y de qué manera que influyeron en la relación entre los Estados en la arena de MERCOSUR; se desarrollarán las dimensiones de la integración en relación con los planos bi- y multilaterales y la crisis del MERCOSUR, y el rol del empresariado en esta crisis tanto política como económica.

4.1. El MERCOSUR entre la integración y la fragmentación. Entre el Estado y la relación bilateral

El MERCOSUR⁶² es el proyecto más importante de inserción regional de Argentina y Brasil de la historia reciente. La comprensión del contexto de profundos cambios políticos, económicos y sociales en el área y del sistema internacional en que se inserta propone una lectura más acertada de los avances y retrocesos a lo largo de su trayectoria. Si bien Sudamérica ya tenía experiencias anteriores, tales como ALALC y ALADI,⁶³ lo distintivo de MERCOSUR, tal como expresa Iris Laredo (1995), es un cambio cualitativo de la relación entre Argentina y Brasil en relación con las décadas anteriores; lo claramente diferencial es el fin de las hipótesis de conflicto instaladas durante los gobiernos militares. La década del ochenta fue una etapa en la que se produjeron sucesivos acercamientos que permitieron la construcción de la alianza MERCOSUR en un entorno regional y global diferente a comienzos de los noventa (Rapoport, 1997, 2002; Rojas Aravena, 2007).

Celso Lafer⁶⁴ expresó en el año 2002 que “el MERCOSUR ya ha adquirido la dimensión de una política de Estado, impulsada desde la época de los ochenta y hasta ahora, sin interrupciones, por los respectivos presidentes de la Argentina y del Brasil, dentro del marco de la legitimidad democrática” (Lafer, 2001 en Peña, 2003: 17). Félix Peña agrega que su “construcción es indisoluble de la tarea más amplia que hemos emprendido los cuatro países para construir sobre bases sólidas la democracia, una economía moderna de base tecnológica y una inserción competitiva en los mercados mundiales: sin la perspectiva de

⁶² El Anexo 1 –elaborado con el fin de dar cuenta en una apretada síntesis de los objetivos y logros de estos encuentros presidenciales a lo largo de todo el periodo analizado– releva todas las cumbres presidenciales desde el origen del MERCOSUR. No es objeto de esta tesis, pero recomiendo la lectura de Sandholtz y Stone Sweet (1998); Rojas Aravena y Milet (1998), Mainwaring y Soberg Shugart (2002), Gratius (2008), Danese (2017).

⁶³ La ALALC y la ALADI, aún en vigencia, han sido analizadas en el capítulo anterior; en este, serán tomadas como antecedentes del MERCOSUR.

⁶⁴ Con motivo de recibir el Honoris Causa de la Universidad de Buenos Aires en 2001 (Peña, 2003: 17). No es objeto de esta tesis, pero recomiendo la lectura de Sandholtz y Stone Sweet (1998); Rojas Aravena y Milet (1998), Mainwaring y Soberg Shugart (2002), Gratius (2008), Danese (2017).

conjunto resulta difícil comprender su lógica interna” (Peña, 2003a: 18). En este nivel es donde una política exterior congruente necesita estar apoyada sobre el orden interno. Tanto en lo político como en lo económico, la mayor fuerza externa solo se consigue con una mayor fuerza interna. “La estrategia parte entonces de lo interno hacia lo externo” (Peña, 2003a: 18).

La evolución de este proceso no ha carecido de obstáculos, y ha tenido, en cada etapa de gobierno, una caracterización distinta. Estas variaciones están relacionadas con el cambio de contexto internacional, con las crisis que los países debían afrontar y con la relevancia que cada actor le otorgaba al proyecto de integración en base a los objetivos propuestos.

Desde este lugar, la mirada estará puesta en las relaciones entre los actores internos y externos y cómo las variaciones en las relaciones político-económicas repercuten en el MERCOSUR. En este sentido, es importante aclarar que se partirá del supuesto de que la integración “está siempre sujeta a las disputas de poder y condicionada por las prioridades de los gobiernos de turno” (Sarti, 2013: 226).

En función del esquema propuesto para este capítulo, es esencial también volver sobre la distinción que Aldo Ferrer hace entre el MERCOSUR ideal y el MERCOSUR posible y no reclamarle al MERCOSUR lo que, al menos en un futuro previsible, no puede proporcionar. A tales efectos, debe recordarse que la integración se despliega en tres planos: la situación interna de los países miembros, las reglas de juego de la integración y la proyección conjunta hacia el resto del mundo (Ferrer, 2007).

También es necesario aclarar que se parte de la definición de Estado bidimensional y de los determinantes de la organización estatal y su posición frente al mundo (Skocpol, 1989; Mann, 1991). El concepto central es que el “Estado es mera y esencialmente una arena, *un espacio* y que no obstante *ésta* es la fuente misma de su autonomía” (Mann, 2007: 57), y también se tendrá en cuenta para el desarrollo de este trabajo la definición de la integración regional como política pública estatal entendida como un proceso social relevante (Oszlak y O'Donnell, 1976). En este sentido, el Estado será analizado desde su rol de doble articulador

de los procesos, acontecimientos y actores en el ámbito doméstico e internacional (Putnam, 1996).

4.2 Las etapas de análisis del MERCOSUR (1984-2015)⁶⁵

Desde la firma del Tratado de Asunción (en adelante, TA) en 1991 a la fecha, el MERCOSUR ha transitado diferentes etapas, y los criterios a partir de los cuales se las divide hacen referencia a las múltiples visiones que hay acerca del proceso de integración, a lo que reflejan los objetivos y a las estimaciones de cada Estado acerca de su participación, contextos internacionales diferentes y situaciones internas altamente complejas. Dicho esto, son numerosos los encuadres y diversos los autores que analizan este proceso y los momentos que han ido marcando su trayectoria. Uno de ellos, Gian Luca Gardini (2011), hace una descripción minuciosa de cada uno de ellos teniendo en cuenta la importancia que tuvo la etapa preliminar y las diferencias que claramente se presentan con respecto a la “los años de la génesis” (1984-1990), “los años neoliberales” (1990-1999) los años de la crisis (1999-2003) y los años de la renovación (2003-2015).⁶⁶

Otro abordaje posible parte de tener en cuenta los periodos con mayores oportunidades de avance o relanzamiento, o etapas de pesimismo e incertidumbre respecto de las oportunidades que el proceso podía brindar (Bembi y Geneyro, 2019). Roberto Bouzas, en 2001, ya dividió el recorrido en MERCOSUR partiendo de la firma del TA en: período de transición (1991-1994), la era del mercado (1995-1998) y período de la crisis o la turbulencia (1999-2002).

Dado que el objetivo es buscar, en cada uno de los períodos, valores e intereses prevalentes teniendo en cuenta los cambiantes contextos externo e interno y las agendas del MERCOSUR⁶⁷, se adoptará el criterio de dividirlos de una manera similar a Bouzas (2001) pero teniendo en cuenta también el momento previo al TA, dado que allí están sentadas las bases de los objetivos que se plantearon los gobiernos en ese momento fundacional. Se

⁶⁵ Este es el periodo de estudio propuesto para la investigación. Acá se exponen completos para su mayor claridad. En este capítulo solo se trabajará hasta el año 2003; los gobiernos de Néstor y Cristina Fernández de Kirchner serán especialmente tratados en los capítulos siguientes.

⁶⁶ Véase también en Rapoport (2016).

⁶⁷ Véase también Lagos (2008), Laneydi Martínez, Peña y Vazquez (2008); Rojas Aravena (2009a), Serbin (2010), Perrotta y Porcelli (2016).

dividirá entonces en cuatro etapas, solo tres de las cuales serán analizadas en este capítulo; a saber: 1) una primera, de búsqueda de consensos en las recientes democracias (1984-1991), momento en que Argentina y Brasil inician una etapa de coordinación y generación de acuerdos de integración económica bajo un esquema de especialización industrial y sectorial de carácter gradual; 2) una segunda, a la que se denominará de orientación de mercado (1991-1999), a partir de la incorporación de Paraguay y Uruguay, caracterizada por un fuerte sesgo comercialista, en la cual las leyes del mercado determinaron el ritmo de la integración y la dinámica de la interacción entre los actores internos y externos; 3) otra de crisis y sus efectos (1999-2003), momento en el que son puestas en cuestión las políticas, los actores y los procesos hasta ese momento vigentes; 4) hacia un MERCOSUR multidimensional⁶⁸, que se distingue por un retorno al Estado, la incorporación de nuevos socios (Venezuela) y el acuerdo sobre la necesidad de un MERCOSUR más social, político e inclusivo en un contexto de regionalismo poshegemónico.

4.2.1. La búsqueda de acuerdos en las recientes democracias (1984-1991)

4.2.1.1. Etapa de coordinación, sinergia y primeros entendimientos

El inicio de este proceso de integración se vio facilitado por las transformaciones experimentadas en el escenario internacional con la crisis rusa, la distensión entre las dos superpotencias y la nueva política de Washington, que ahora propiciaba la retirada de las dictaduras militares y los procesos de democratización en el área.

En un contexto internacional cada vez más interdependiente, el sufragio garantiza la inserción de la Argentina en el mundo como nación independiente, mientras que la violencia de uno u otro signo impide la inserción del país en el mundo o lo convierte en un teatro de operaciones donde los actores pierden su propia iniciativa y el Estado en consecuencia, pierde su independencia, arriesgando que el gobierno emergente de esa

⁶⁸ Esta etapa del MERCOSUR será ampliamente desarrollada en los próximos dos capítulos.

lucha no sería ya decidido por la población sino por el acuerdo o desacuerdo en la mesa de negociaciones de las superpotencias⁶⁹.

El antecedente más remoto de esta nueva iniciativa se remonta, según algunos autores, al histórico pacto ABC (Argentina, Brasil y Chile), que “nos permitiría, finalmente, arribar al objetivo histórico de pendular a nuestra conveniencia, estratégicamente, entre los mercados del Atlántico y los del Pacífico. La final concreción del ABC dotaría al MERCOSUR de la dimensión geopolítica que corresponde a un emprendimiento bioceánico, la misma condición que hizo grande a los Estados Unidos” (Cisneros, 2014: 224)⁷⁰.

A principios de los años ochenta, las naciones de la región fueron retomando la senda democrática por medio del restablecimiento del estado de derecho. Los esfuerzos de integración de Sudamérica a partir de 1983 debieron adaptarse a diferentes ambientes internacionales y fueron evolucionando desde un perfil desarrollista o también conocido como Regionalismo Cerrado, hacia el Regionalismo Abierto en la etapa de aplicación de políticas neoliberales, para volver nuevamente a la implementación de políticas desarrollistas con algunos niveles de equidad en la etapa poscrisis de 2001 (Vigevani y Ramanzini, Jr., 2009). Las iniciativas de los gobiernos de Argentina y Brasil, en un contexto de alto endeudamiento e incipientes democracias, estuvieron marcadas por una progresiva cooperación establecida en base a acuerdos firmados en el marco de la ALADI, que no solo tuvieron como horizonte la integración de sectores productivos de los mercados, sino también el reforzamiento de región como zona de paz y democracia.

A partir de 1985, el perfil de las relaciones entre Argentina y Brasil cambió sustancialmente, y gracias a sucesivos acuerdos fueron preparando el terreno para lograr en 1991 la conformación de un bloque subregional. Washington vio en esta alianza una amenaza a sus intereses en la región (Rapoport y Madrid, 2011). Por esta razón es que, casi de manera

⁶⁹ Discurso de Raúl Ricardo Alfonsín ante la Asamblea Legislativa al asumir como presidente de la Nación el 10/12/1983. <https://www.parlamentario.com/2013/12/10/el-discurso-de-asuncion-de-raul-alfonsin-ante-la-asamblea-legislativa/>

⁷⁰ Véase también Bouzas (1999), Bouzas y Fanelli (2001), Bouzas y Soltz (2002), Rapoport y Madrid (2011), Granato (2015).

paralela, EEUU lanzó dos acuerdos de libre comercio: uno subregional, el NAFTA, y otro de carácter hemisférico, el ALCA.

Ambos representaban la mejor versión del libre comercio, y estaban estratégicamente diseñados para reformular la relación con la región. Estos proyectos impulsaban rebajas arancelarias para promover el intercambio comercial y facilidades para la inversión extranjera (Kan y Musacchio, 2016).

En Argentina, el presidente Ricardo Alfonsín inició desde el primer momento de su gobierno una etapa de gran dinamismo en la estrategia de acercamiento a Brasil. Estas acciones dieron origen a numerosas iniciativas de carácter diplomático y económicas del gobierno radical con ese país, que estarían “destinadas a perdurar, inaugurando una nueva y relevante dimensión en la inserción internacional y en la política exterior argentina” (Rapoport y Madrid, 2011: 104). En el marco de una tendencia al acercamiento bilateral, iniciada en 1979 con los acuerdos sobre la Cuenca del Plata y la sostenida actitud de apoyo brasileño en la Guerra de Malvinas, se llevó a cabo la reunión entre los presidentes Alfonsín y Sarney, que se formalizó en la “Declaración de Iguazú”, de noviembre de 1985, y la firma del “Tratado para la Integración Argentino-Brasileña”, mediante el cual se establecía el Programa de Integración Regional y Cooperación Económica (PICE) en 1986. Estos fueron los primeros pasos de una etapa de cooperación que terminaría con la firma del TA de 1991 y su posterior consolidación en 1995 con la firma de Ouro Preto (en adelante, OP).

Roberto Lavagna, entonces secretario de Industria y Comercio, expresó que la visión de un futuro común fue lo que motivó a la Argentina y a Brasil a llevar adelante las acciones necesarias para integrarse. En el plano político, este proceso no fue tan lineal; para Brasil, los factores que influyeron tenían que ver con su esquema de asociación privilegiada con EEUU, relacionada con las políticas proteccionistas aplicadas por Brasil; también por el nuevo rol de México frente a los EEUU como actor privilegiado en el marco de su política en Centroamérica y el desplazamiento de la producción de bienes norteamericanos hacia la frontera mexicana. Estas cuestiones hicieron que Brasil volviera su centro de interés hacia la región en la búsqueda de la complementación de su propio proceso. Argentina, por su parte,

intentaba salir del aislamiento internacional y del estancamiento económico generado por el gobierno militar. Fue entonces cuando surgió la necesidad de generar alianzas por medio de proyectos económicos comunes (Lavagna, 1998). En cuanto a los factores económicos, Lavagna mencionaba el endeudamiento externo, la asignación de recursos, I&D, restricciones a la transferencia de tecnología, diseño del entorno económico-comercial financiero global y mejoras en la productividad y competencia. En el ámbito interno, ambos países debían afrontar desafíos internos comunes y lograr una convergencia en la política macroeconómica.

El proceso de aproximación bilateral se vio reforzado por la percepción de desafíos económicos internos comunes y una convergencia en las preferencias de política, al menos en el plano macroeconómico. En efecto, a mediados de los ochenta ambos países atravesaban por un período en el que la restricción externa determinaba un contexto de caída de la inversión, alta inflación y crisis fiscal. En el lapso de un año ambos gobiernos intentaron enfrentar estos desequilibrios con planes heterodoxos de estabilización, el plan Austral en la Argentina y el Plano Cruzado en Brasil (Bouzas y Fanelli, 2001: 146).

Estas iniciativas suscitaron una reorientación muy significativa de las exportaciones argentinas y generaron un mercado de reemplazo frente a la reducción de las compras soviéticas, lo que en muy pocos años logró potenciar el comercio intrarregional. Específicamente, estaban dirigidas a crear condiciones para paliar la recesión económica de la región. Aldo Ferrer (2001) decía que “la convergencia argentino-brasileña iniciada con la Declaración de Foz de Iguazú continuó con la firma del Acta de Integración Argentino-brasileña del 29 de julio de 1986” (Ferrer, 2001: 56)⁷¹.

Los presidentes Alfonsín y Sarney firmaron en Buenos Aires el Acta de Integración de 1986, cuyo objeto principal, según el preámbulo, era la integración de América Latina y la consolidación de la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo de la región. Los principios que regían los acuerdos del Acta de Buenos Aires de 1986 fueron gradualidad,

⁷¹ Véase también Schvarzer (2001), Rozemberg y Svarzman (2002), Granato, Oddone y Vázquez (2008).

flexibilidad, equilibrio y simetría. Se firmaron los 24 protocolos sectoriales y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988. El propósito central de los acuerdos fue la creación de un modelo de especialización intrasectorial en el marco de un contexto equilibrado y simétrico del comercio, que además tuviera en cuenta la recuperación industrial, en especial de la Argentina, y la búsqueda de una mejora en la competitividad regional (Geneyro y Vázquez, 2007)⁷².

El presidente Sarney expresó en su discurso en ocasión de la firma de este Tratado que

bajo la guía de los representantes democráticamente elegidos por nuestros pueblos, [se] torna irreversible la integración de nuestras economías y la cooperación entre nuestras sociedades y reconocía las dificultades que existen en las negociaciones cuando afirmaba [...] no negamos que la integración sea un camino sin percances. Energía, comunicaciones, moneda común, industria automotriz están entre los temas cuya mayor complejidad demanda un esfuerzo especial de imaginación y requiere obstinación de nuestros negociadores. La integración, en su plenitud, es tarea de generaciones (*La Nación*, 30 de noviembre de 1988).

El Dr. Alfonsín también lo entendía como un proceso de largo plazo al expresar “existe un claro consenso nacional en el país, manifestado expresamente por las principales fuerzas políticas, en el sentido de impulsar el gran proyecto de integración entre la Argentina y el Brasil” (*La Nación*, 30 de noviembre de 1988). Si bien estaba claro que la firma del Acuerdo Marco sería una empresa para las próximas administraciones de ambos países, en el marco de un Estado democrático, la aprobación de los Parlamentos era fundamental para que estos acuerdos logaran la relevancia necesaria. Sobre esto, el Dr. Alfonsín expresó que “la necesaria intervención de los Congresos Nacionales a través de los cuales se expresa la voluntad popular, hará de este Tratado un compromiso histórico que suman las dos naciones” (*La Nación*, 30 de noviembre de 1988)⁷³.

⁷² Véase también Campbell (1999), Caetano (2007 y 2009), Bembi y Geneyro (2018), Rapoport *et al.* (2016).

⁷³ Véase también Campbell *et al.* (1999), Peña (2003).

El MERCOSUR continuó esa línea de cooperación e integración que, aunque más tarde fuera modificada, pasando de ser una concepción industrialista basada en el modelo de sustitución de importaciones (ISI) –como era el proyecto de 1986– a una concepción comercialista, sustentada en el modelo de “regionalismo abierto” de apertura, en 1991. Esto hizo del Atlántico Sur una “Zona de Paz”, en tanto fueron dejadas de lado las hipótesis de conflicto que habían estado vigentes por más de cien años (Bernal Meza, 2008).

4.2.1.2. De la política exterior y los gobiernos

Las prioridades del gobierno de Alfonsín en la política exterior fueron, en primer lugar, evitar que el conflicto este-oeste reingresara a la Argentina, sacar de escena aquellas confrontaciones que pudieran traducirse en tensiones en la región y, eventualmente, en situaciones bélicas, como en América Central. Y con una mirada interna, eliminar las causas que pudieran justificar un rol activo de las Fuerzas Armadas en otro que no fuera la defensa, recreando la idea de que la doctrina de seguridad continental aún estaba vigente.

El objetivo estratégico que guiaría su gobierno se resumía, según Dante Caputo, “en una democracia que se estabilizara y perdurara, es decir, que fuera sustentable y contase con la capacidad de su propia renovación. En aquel momento la estabilidad de la democracia argentina no estaba, ni lejanamente, asegurada” (Caputo, 2016: 19).

El excanciller Dante Caputo describía así el momento político: “Con la llegada del gobierno democrático a ese país [Brasil] en 1985 se profundizó el vínculo político y la voluntad de traducirlo en procesos creciente de cooperación. Brasil había dejado de ser una hipótesis de conflicto para convertirse en un socio político y económico” (Caputo, 2016: 17). Así se lograba uno de los objetivos más importantes de la política exterior radical. Solo quedaba una hipótesis de conflicto más, la del Reino Unido, pero no había ninguna posibilidad de que hubiera riesgos de una vuelta al militarismo en Argentina. La experiencia de 1982 imposibilitaba a las Fuerzas Armadas de cualquier intento en ese sentido.

La confianza que se fue generando con Brasil la plasmamos en los 13 protocolos que suscribimos entre 1985 y 1986, la forma concreta de llevar adelante la integración. Uno de los protocolos que tendría mayor impacto simbólico y político fue el nuclear. Argentina había alcanzado hacía muy

poco tiempo la capacidad para enriquecer uranio, lo cual era un paso sumamente importante en nuestro desarrollo atómico con fines pacíficos. Brasil también trabajaba en lo mismo. Era, probablemente, el secreto tecnológico más celosamente custodiado en la Argentina. Alfonsín tomó la decisión de invitar a la planta de enriquecimiento de uranio de Pilcaniyeu, en Río Negro, al presidente Sarney. Poco tiempo después, se produjo una invitación similar del gobierno brasileño. Fue un hecho fuera de cualquier imaginación un par de años antes. En el mismo sentido, la firma de sistema de salvaguardias y controles mutuos dio, no sólo en el campo nuclear sino abarcando al conjunto de la relación, una prueba de la voluntad de cooperación y construcción conjunta. La relación que se estableció con Brasil fue política, el resto vino después. Con esto no aludo a una cuestión cronológica, sino a la idea que siempre privilegiaríamos la relación política y que de ella nacería la voluntad y confianza para superar los obstáculos que aparecerían en el comercio, las finanzas o cualquier otra actividad. El colchón político resistiría las adversidades, sostendría las bases de la estructura que se transformaría en el MERCOSUR, el mayor logro (no defensivo) de la política exterior del gobierno de Alfonsín (Caputo, 2016: 17).

Con respecto a la política exterior de Brasil, Gomes Saraiva (2010) afirma que existen elementos de continuidad y cambio que pueden analizarse desde la vuelta a la democracia en 1985. La continuidad está dada por los principios básicos de la autonomía⁷⁴ y el universalismo⁷⁵. En este sentido, los objetivos que Brasil, a mediados de los ochenta –cuando se produjo el acercamiento entre ese país y la Argentina– convergían con la idea de la integración regional, la alianza entre ambos países y la preservación de los valores.

En este nuevo orden de cosas, se habían generado espacios de cooperación entre Argentina y Brasil; ambos tenían muy claro cuáles eran sus objetivos de política exterior y, mientras que para Argentina estaban relacionados con la profundización de acciones de

⁷⁴ El término *autonomía* tiene que ver, para Brasil, con la idea de la ampliación de los márgenes de actuación o de elección del Estado, teniendo en cuenta la percepción de las condiciones del sistema doméstico e internacional en un determinado periodo. De tal manera que la de autonomía es una noción relativa, que depende del contexto doméstico e internacional en el cual se está ejecutando la política exterior (Vigevani y Ramanzini, 2015). Véase también Vigevani y Ramanzini (2008 y 2011), Hirst (2006), Gomes Saraiva (1996).

⁷⁵ El término *universalismo*, según Celso Lafer, se expresa como la pluralidad de intereses del Estado y de la sociedad, las afinidades históricas y políticas, y simboliza la preocupación por diversificar al máximo las relaciones exteriores del país pluralizando y ampliando canales de diálogo con el mundo Lafer (2004). Véase también Hirst (2006) y Gomes Saraiva (1996).

cooperación e integración en el área, Brasil buscaba superar las hipótesis de conflicto con Argentina y aumentar el margen de maniobra en la escena internacional (Granato, 2012).

La lógica de estas iniciativas era desarrollista y se proponía fomentar la competencia empresarial, para la modernización y la inserción competitiva en el sistema (Briceño Ruiz y Simonoff, 2016). El empresariado brasileño y funcionarios del Estado comenzaron a ver las ventajas de coordinar intereses como medio para mejorar la inserción internacional. La firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo fortaleció esta percepción y logró, al menos en esta primera etapa, una intencionada conexión del acuerdo, la alianza con Argentina y la preservación de los valores fundamentales de Itamaraty.

El regionalismo, lejos de dejar de lado el principio de universalismo, lo reforzaría, dado que facilitaría la inserción internacional de Brasil y aumentaría su autonomía, en un contexto que estaba cambiando de manera significativa. El objetivo era favorecer las condiciones externas para contribuir al desarrollo nacional, aunque con algunas variantes.

Brasil nunca nos mintió: siempre fueron evidentes sus ambiciones de potencia mundial y liderazgo sudamericano. Sólo la euforia inicial pudo hacernos creer [...] que nos encaminábamos a una asociación más equilibrada como la Unión Europea: en el MERCOSUR [...] Para Brasil, el MERCOSUR, siempre fue otra cosa: una herramienta más de su política exterior al servicio de un proyecto nacional, propio, en el que algunos no admiten competencia (Cisneros, 2014: 359).

Durante el breve gobierno de Collor de Mello (1990-1992), de corte liberal, Brasil se orientó hacia una posición intermedia entre la apertura económica y el enfoque más tradicional desarrollista. El núcleo dominante se puede separar entre una versión más liberal e internacionalista y otra más nacional-desarrollista, orientada hacia el desarrollo de infraestructura y una mayor proyección económica en la esfera global, y fue especialmente característica durante los mandatos de Fernando Henrique Cardoso. La línea más nacional-desarrollista, con un mayor énfasis en el fortalecimiento de la industria nacional y algunos rasgos proteccionistas, fue la orientación marcada por la presidencia de Lula. Esta línea introdujo una especial preponderancia por el ámbito regional y un esfuerzo por consolidar y

fortalecer los vínculos con Estados de la región; mientras que los liberal-internacionalistas y los nacional-desarrollistas la veían como medio para un fin superior, el ámbito internacional, el enfoque de Lula pone a la región en un lugar central. Esta corriente prioriza la sintonía con los demás Estados de la región sudamericana, con el foco puesto en la integración regional y su dimensión identitaria por encima de las posibilidades que pudiera ofrecer la categoría de *global player*. Y tiene, además, una especial importancia para la redefinición del MERCOSUR que hemos apuntado más arriba, y para la apuesta brasileña por la integración regional con posterioridad a la crisis del MERCOSUR de 1999-2002 (Vigevani *et al*, 2008; Gomes Saraiva, 2010).

La evolución en el intercambio comercial entre Argentina y Brasil y la democracia eran los fundamentos necesarios para la ampliación de estos acuerdos. Por otra parte, las modificaciones de los programas económicos, la adopción de nuevos criterios de modernización y competitividad alimentarían la idea de formar un mercado común. En 1991 se firma el Acuerdo de Asunción con la adhesión de Paraguay y Uruguay, y la puesta en marcha del Mercado Común del Sur se logró finalmente en 1995.

4.2.2. LA TRANSICIÓN Y EL MERCOSUR COMERCIALISTA (1991-1999)

4.2.2.1. Las concertaciones en una época de ampliación de mercado

En esta etapa, los acuerdos de integración regional se vuelcan a procesos de transformación estructural bajo el decálogo del Consenso de Washington⁷⁶, que desplaza al modelo económico promovido principalmente por la CEPAL desde la salida de la Segunda Guerra mundial y hasta la crisis económica de los ochenta en la región. En ese contexto, la integración vuelve a ser central para la búsqueda de un desarrollo económico que pudiera sustentar la industrialización y modificar los términos de intercambio históricamente desfavorables para los países de América Latina, con un perfil de exportador neto de productos primarios.

⁷⁶ Véase pág. 89

La firma de los tratados se dio en forma simultánea sobre un conjunto de entendimientos que apuntaban a la integración entre grupos y que impulsaban al mismo tiempo la asociatividad y la orientación selectiva. El marco determinante de la política exterior y su relación con la política interna fue una concepción predominante “desarrollista”. El sentido que damos aquí al desarrollismo deriva de las interpretaciones sobre el proceso de transformaciones del sistema mundial y de las políticas nacionales necesarias para enfrentar sus desafíos. Esta visión mantenía continuidades, como el neokeynesianismo respecto del papel del Estado en tanto conductor del desarrollo y actor esencial de la asignación de recursos, y del realismo, en la percepción de las características de un sistema internacional dominado por los imperativos del poder. Esta interpretación sería abandonada bajo la nueva visión del mundo que trajo consigo el menemismo (Bernal Meza, 2000). A diferencia del modelo de ISI, las políticas que se aplicaron giraron en torno a la liberalización del comercio e inversiones y la liberalización financiera, con un Estado menos protagonista, con una mayor incidencia del sector privado como actor de desarrollo.

El desarrollo “hacia dentro” fue reemplazado por el desarrollo impulsado por las exportaciones e inversiones extranjeras y regidas por las fuerzas del mercado. La búsqueda de complementación sectorial en la que se afirmó el interés de grandes grupos económicos argentinos y empresas transnacionales, sobre todo europeas, se combinaría con políticas de apertura generalizada a las inversiones extranjeras y al mercado mundial que caracterizarían luego las concepciones del gobierno de Menem (Rapoport, 2016). El proyecto reformador único para toda América Latina partió de bases extremadamente simplistas. Ni el decálogo de Washington, ni los impulsores del “regionalismo abierto” sopesaron las profundas heterogeneidades estructurales existentes entre los países de la región. Los mismos lineamientos a modo de recetas reformadoras, fueron aplicadas a Brasil y Paraguay, México y Nicaragua, Argentina y Bolivia o Chile y Honduras, sin que se tuviera en cuenta realidades económicas, políticas y culturales completamente diferentes (Torres, 2006).

El nuevo regionalismo⁷⁷ y la aplicación del Consenso de Washington contribuyeron a que en América Latina y el Caribe se generara un ambiente propicio para la aplicación de políticas de apertura, desregulación económica, privatizaciones, facilitación de acceso a la inversión extranjera y a los pagos de la deuda.

En esta sección, el análisis se divide en dos etapas: la primera “de transición”, tal como lo establece el TA, que comprende el período que va desde la firma de Tratado hasta la construcción de una Unión Aduanera (UA), en 1995. La voluntad política de los Estados estaba muy presente en un contexto inicial de escaso interés por parte del empresariado o en una expresión más amplia en las sociedades involucradas. La segunda etapa arranca con la firma de OP. En su descripción se hará énfasis en las cuestiones pertinentes a las posiciones diferentes de los socios sobre la profundización de acuerdo en un contexto hemisférico de negociación del ALCA hasta la crisis desencadenada entre 1999 y 2001 o los tiempos de “turbulencia” (Bouzas, 2001), cuyos principales puntos de conflicto tuvieron que ver con las situaciones macroeconómicas de los socios mayores; la devaluación del real en enero de 1999, que produjo un movimiento importante en las cuestiones de agenda del MERCOSUR, y la recesión y posterior estallido en Argentina del 2001. Estos eventos causaron una profunda crisis en el proceso de integración.

La inexistencia, en el acuerdo, de mecanismos mediante los cuales se pudiera hacer frente a la dinámica propia de estos conflictos influyó en este complejo momento en que las cuestiones estructurales económicas de los Estados comenzaron a provocar la erosión de los objetivos que los habían impulsado a involucrarse en este proyecto (Bouzas, 2001; Botto *et al*, 2003; Rapoport y Madrid, 2011; Musacchio, 2015).

La falta de sincronía macroeconómica entre Brasil y Argentina provocó profundos desequilibrios en las balanzas comerciales. Mientras que el intercambio se mostraba positivo para Argentina, entre 1992 y 1993, Brasil salía de una etapa (1987-1992) en la que se

⁷⁷ Las características del Nuevo Regionalismo (NR) ya fueron expuestas y analizadas en el capítulo anterior.

registraba un crecimiento pero con una inflación elevada (estanflación), las políticas cambiarias también eran dispares y el superávit favorable a Brasil dio origen a una serie de conflictos entre los socios. En el periódico *O Estado de São Paulo* del 18 de noviembre de 1993 se reflejaba el estado de cosas de esta manera:

Cuanto más se aproxima el día que entrará en vigencia la Unión Aduanera, el 1° de enero de 1995, se agravan las dificultades de entendimiento entre los dos países. Si dichas dificultades no se resuelven, el MERCOSUR puede tornarse un desastre diplomático, comprometiendo tal vez definitivamente las relaciones bilaterales. Brasil dio a la carta del MERCOSUR un valor desproporcionado con relación a la apuesta (*O Estado de São Paulo*, 18 de noviembre de 1993, citado en Seixas Correa, 1999, 234).

En estos años se registró un aumento de la interdependencia económica, que dio lugar a la denominada “era de mercado” (Bouzas, 2001) o también “edad de oro” (Rozemberg y Svarzman, 2001). El cambio de década trajo también un recambio presidencial en Argentina y Brasil. Carlos S. Menem (1989-1999) y Fernando Collor de Mello (1990-1992), comprometidos con la aplicación de políticas neoliberales, le dieron a la política exterior de sus países un giro que impulsó cambios hacia dentro del MERCOSUR que lo orientaron hacia una etapa de apertura comercial, durante la cual primó el mercado por encima del desarrollo de la integración para las áreas social, política o ambiental. El 6 de julio de 1990, se firmó el Acta de Buenos Aires⁷⁸, donde se ajustaban los acuerdos preestablecidos a las políticas de apertura económica y reforma aduanera de los gobiernos entrantes. Este documento establece como prioridad la integración sectorial y un cronograma de eliminación gradual de los aranceles para una mayor apertura del mercado. De esta manera se modificaban los objetivos del Tratado de Cooperación, Integración y Desarrollo de 1988 y

⁷⁸ El acta sostenía “La necesidad de modernización de las economías de los dos países, de ampliar la oferta y calidad de los bienes en circulación en los dos mercados y de favorecer el desarrollo económico con Justicia Social [dada] La evolución reciente de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de los grandes espacios económicos, la globalización del escenario económico internacional y la importancia crucial de lograr una adecuada inserción económica internacional para nuestros países”, diferente de lo expresado en el tratado de 1988, cuyos objetivos eran el gradualismo, la búsqueda de la armonización y coordinación de políticas macroeconómicas, en línea con la Declaración de Iguazú de 1985 y el Acta de Integración Argentino-Brasileña de 1986” (Kan, 2011: 42).

se acortaban los plazos para la constitución del mercado común de diez a cuatro años. Este giro en el rumbo de la integración regional era explicado por el entonces canciller Domingo Cavallo de esta manera:

Se avanza en una integración de resultado distinto a la que se pensaba hace pocos años, cuando cada una de las naciones de América Latina basaba su desarrollo sobre la sustitución de importaciones en el mercado interno con gran protección para las actividades orientadas hacia sus propios mercados internos [...] hoy todas las naciones latinoamericanas, cual más cual menos, están empeñadas en programas de apertura económica. Se ha comprendido que es la inserción en la economía mundial el motor de la economía y no el mercado interno. La integración resulta una consecuencia más lógica (*La Nación*, 24 de junio de 1990, citado en Kan y Musacchio, 2016: 163).

De esta forma, el MERCOSUR se convirtió en el instrumento facilitador para la inserción de los países miembros en la economía mundial. En principio, se entendió como una manera de superar algunas desventajas propias de las economías no centrales y menos desarrolladas. Según la orientación propuesta por el excanciller en estas declaraciones, el acuerdo estaría planteado en términos de mercado como tal vez única opción para que los Estados accedieran al gran mercado mundial. Se abandonaba la política de desarrollo del mercado interno y la centralidad del Estado como impulsor para plantear la apertura de mercado como medio para aumentar la competitividad.

El aislacionismo y la excesiva confianza en los recursos propios como motor del desarrollo han contribuido a que nuestro país permaneciera prácticamente al margen del flujo de inversiones destinadas a la producción –señalaba Di Tella–. Durante décadas esta visión ideológica dominó la escena política argentina [...] en cambio, para nosotros la captación de inversiones extranjeras reviste un interés esencial, como medio para impulsar el desarrollo de todo el potencial de nuestra economía (*Ámbito Financiero*, 19 de diciembre de 1991).

Carlos Menem cambia la orientación de la política exterior, y comienza una etapa de mayor acercamiento a los EEUU, pero a la vez, debido al carácter competitivo de las economías, Argentina debía buscar otra relación preferencial para poder expandir el mercado sin tener que hacerlo con ese país, por lo que Menem priorizó el MERCOSUR. En cambio, para la política exterior de Brasil, la autonomía en sus relaciones internacionales era una prioridad y se oponía a que EEUU tuviera mayor protagonismo en la región. Aun con estas diferencias, los intereses económicos de Argentina y Brasil eran convergentes. Se instaló la

idea de que la estabilidad económica y democrática era la posibilidad de aumentar la credibilidad internacional (Hirst, 1999; Cisneros y Piñeiro Iñiguez, 2002). Para Argentina, Uruguay y Paraguay, el MERCOSUR representaba una oportunidad histórica de insertarse en el mundo con un peso específico que cada uno de los países no podía lograr individualmente. Para Brasil, el objetivo era diferente⁷⁹. La posición de este país en muchos asuntos debe verse a la luz de los factores constitutivos de su política exterior, arraigada en el Estado y en la sociedad brasileña, a saber: la autonomía y el universalismo (Vigevani, Ramanzini, Jr., Favaron y Correia, 2008). El MERCOSUR fue visto políticamente como un medio de reforzar la posición de Brasil, ya que le otorgaría mayor importancia en el escenario internacional. El mejoramiento de las relaciones entre el Brasil y la Argentina se tradujo a nivel regional, en las posiciones conjuntas asumidas en el Grupo de Río y en la Organización de Estados Americanos (OEA). En el MERCOSUR, Brasil y Argentina mostraron su apoyo a democracia ante la crisis sufrida por el Gobierno de Paraguay en 1996, y después, en la creación de la Cláusula Democrática y en temas de política nuclear. En 1999, el MERCOSUR experimentó una seria crisis debido a la devaluación de la moneda brasileña y a los efectos negativos de esta medida en la economía argentina. Pero al enfrentar la crisis argentina, el gobierno brasileño respondió con su apoyo (Gomes Saraiva, 2009).

El rol de los gobiernos en esta etapa del acuerdo quedó claramente expresado por el excanciller Guido di Tella cuando dijo:

⁷⁹ “El universalismo involucra estar abierto a las relaciones con todos los países, sin considerar su ubicación geográfica, su tipo de gobierno o su opción económica. Significa una independencia de acción con relación al poder hegemónico y se refiere al comportamiento global del actor político. Por su parte, la autonomía se define como el margen de maniobra que un país tiene en sus relaciones con los otros Estados y en su participación en la política internacional. Como una característica en la ejecución de la autonomía, ésta ha sido un importante aspecto de la política exterior brasileña; ya que ha evitado la adhesión a acuerdos que pudieran surgir como límite de las alternativas futuras. Estos valores se relacionan con la creencia causal basada en los principios normativos. Subyacente a las ideas del universalismo y de la autonomía está una creencia histórica en el seno de la sociedad brasileña y entre sus hacedores de política exterior, desde los comienzos del siglo XX, y es que pueden encontrarse alusiones en los discursos sobre la grandeza del destino del Brasil. Basado en esta creencia, se sostiene que el Brasil debe ocupar un ‘lugar especial’ en la escena internacional en términos político – estratégicos” (Gomes Saraiva, 2009: 104).

En el pasado no estaba bien visto que Relaciones Exteriores, el Canciller, se ocupara de las exportaciones, de las inversiones, explicaba a principios de 1991. [...] queremos ser colaboradores fundamentales en crear un nivel de confianza que es tan difícil de crear y tan fácil de destruir. Esto se ha creado porque esta política pacífica, esta política no proliferante, de alianza, es muy registrada por los inversores. Queremos que nuestros embajadores asuman como función primaria los problemas económicos; los políticos, sobre todo cuando uno tiene una política cooperativa, disminuyen⁸⁰.

Con respecto al alineamiento con EEUU, el gobierno menemista negaba que significara sometimiento a ese país, y reconocía que se había dado un giro sustantivo para terminar con una tradición de antinorteamericanismo inconducente, que no había generado ninguna ventaja y que, además y como consecuencia, había marginado a la Argentina del protagonismo realista que el país debía tener en el mundo actual. Guido di Tella decía al respecto que la política exterior de los noventa, en pocas líneas, “procuraba eliminar los obstáculos políticos externos que el exceso de confrontaciones del pasado había interpuesto entre Argentina y el logro de sus objetivos económicos [...] no se trata, pues de seguidismo o de alineamiento automático, como han dicho algunos, sino de manejo más inteligente de nuestros escasos recursos de poder” (Di Tella, 1992, en Cisneros, 2014: 331). Daba cuenta del realismo que primaba en estas decisiones de política exterior. En definitiva, en esos años en los que se estableció con EEUU una relación madura y mutuamente sensata cuyo contenido esencial los gobiernos posteriores no cambiaron (Cisneros, 2014)⁸¹, “Lo cierto es que la democracia política, la estabilidad económica, el pluralismo político y social, la economía de mercado y la apertura al mundo recogen hoy en la Argentina una suerte de consenso bi y multipartidario tácito” (Di Tella, 1992: 13).

En ambos países existían posiciones a favor y en contra del MERCOSUR; en Argentina, los detractores no resultaron gravitantes y circunscribían su crítica a la advertencia sobre una posible posición dominante de Brasil con respecto al resto de los países. La crítica en Brasil apuntaba a que Argentina, Paraguay y Uruguay le agregaban poco y, a cambio, se

⁸⁰ Discurso en el Centro Argentino de Ingenieros, el 26 de mayo de 1995.

⁸¹ Véase también Bernal Meza (2000, 2002, 2005, 2008), Escudé (2012), Corigliano (2008).

beneficiarían con el enorme mercado brasileño y, además, en algún punto podía coartarle la capacidad de maniobra en las otras áreas de su política internacional. En ambos casos, los críticos se basaban en argumentos exactamente opuestos, el riesgo de la dominación contra socios poco relevantes, que poco podían aportar a Brasil. Ambos eran coincidentes en la propuesta de solución: limitarse a lo único que había demostrado ser exitoso, conservar al libre comercio y abandonar toda otra cuestión que profundizara la integración.

A pesar de su “apuntalamiento político”, el bloque se caracterizó desde el comienzo por la preeminencia de la economía por sobre la política, una estructura institucional muy débil, un alto nivel de asimetría entre los socios y el manejo de las cuestiones de la región casi exclusivamente por parte de los Ejecutivos (Gardini, 2011). Así fue que, en 1994, en la localidad de Ouro Preto, se procedió a institucionalizar al MERCOSUR, “un ambicioso proyecto de integración inspirado en el exitoso esquema de la entonces CEE (Comunidad Económica Europea), hoy la UE (Unión Europea)” (Cisneros y Raventos, 2016: 42).

El planteo de los gobiernos era avanzar sobre cuatro estadios semejantes a los del bloque europeo: un mercado común, una unión aduanera, una comunidad económica y, finalmente, una unidad política. “El proceso avanzó exitosamente en su primera etapa, la del mercado común, en cuyo transcurso el comercio y las inversiones crecieron muy significativamente. [Pero] como suele pasar en este tipo de integraciones, existía un listado de franca apertura, el de la mayor proporción de productos y servicios, y otro más reducido, con las excepciones provisorias a esa apertura, todas comprometidas a ir disminuyendo en tiempos que quedaban a fijar” (Cisneros y Raventos, 2016: 42). El crecimiento de las excepciones más que de las aperturas totales, así como de las trabas paraarancelarias y otros mecanismos, fueron factores que provocaron que el dinámico proceso de integración de mercados comenzara a ralentizarse. Los grupos locales comenzaron a presionar para ser incluidos en las excepciones. Esas presiones, por un lado, y la incapacidad para concertar políticas estructurales comunes, por otro, llevaron a que los gobernantes de ambos países cedieran a tales condicionamientos, lo que terminó derivando, hacia los últimos dos años de la década del noventa, y mucho más después, en un clima de languidecimiento con excepción de la industria automotriz y otras actividades de menor envergadura.

El caso del sector azucarero no fue la excepción. Los gobernadores de las provincias del noroeste argentino y los sindicatos vinculados a la producción de azúcar presionaron fuertemente para que este producto no fuera incluido en la ampliación del protocolo de la alimentación (*La Nación*, 4 de julio de 1990, citado en Machinandearena de Devoto, 2006). Por su parte, los industriales plantearon al canciller Cavallo que el proceso de integración no podía dejar de lado que esta implicaba “alinear costos, no solamente rebajar aranceles de importación y acotar instrumentos de promoción” (*La Nación*, 7 de julio de 1990, en Machinandearena de Devoto).

De acuerdo con un informe del BID (1999), entre 1991 y 1995 las exportaciones intrazona crecieron un 29,6% con respecto al 11,3% para las exportaciones totales, lo que significa que casi se duplicó su participación en las exportaciones totales (del 11% al 20,4%). Durante este periodo, el comercio intrarregional pasó de U\$S 4.1 millones en 1990 a U\$S 20.3 mil millones en 1997. Estos resultados extraordinarios continuaron hasta 1998, cuando las exportaciones intrarregionales cayeron un 2% debido a la desaceleración de las economías de Argentina y Brasil; mientras que las exportaciones extrarregionales cayeron un 3% (Botto, 2009; Bembi y Geneyro, 2018). En el período 1990-2000, el comercio internacional de la Argentina (importaciones + exportaciones) se triplicó. Las exportaciones totales pasaron de U\$ 12.353 millones en 1990 a 26.409 millones en el 2000. El promedio anual de exportaciones para la década fue de 18.650 millones de dólares. En cuanto a las importaciones, estas pasaron cerca de 4.100 millones de dólares en 1990 a un nivel cercano a los 25.300 millones de dólares en el año 2000. Estas cifras determinan que el nivel de apertura comercial del país (Exportaciones + Importaciones /PBI) casi se duplicara durante la década de los noventa, y pasó del 11 al 20% (Caputo, Cisneros y Raventos, 2016).

El contexto de esta interacción es la política de integración y apertura económica con el mundo, anunciada por los gobiernos de Argentina y Brasil, que mostraron pleno alineamiento con el nuevo paradigma de inserción de la economía en el comercio internacional.

El objetivo era una política exterior de apertura que procuraba facilitar, mediante la inversión, la incorporación de tecnologías y *know how*, crear empleo de calidad y a participar en mejores condiciones de los flujos del mercado internacional. Además, acelerar la liberalización del comercio y promover la eliminación de barreras proteccionistas, despejar el camino a la producción más internacionalmente competitiva del país, que era la de agroalimentos. Esa liberalización era concordante con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), de la que el país fue miembro activo desde el inicio, en 1995. Con esta política se logró un sólido eje de intereses comunes con los socios del MERCOSUR, con los que se compartía la condición de productores mundialmente eficientes de agroalimentos.

La búsqueda con el MERCOSUR pretendía ir más allá de lo político y construir un gran espacio de convergencia macroeconómica, proyectado a la integración mundial y a la participación orgánica conjunta en los foros económicos internacionales. Aun con sus dificultades y hasta retrocesos, el MERCOSUR sigue siendo una de las principales políticas desarrolladas desde su creación. No se consiguió plenamente imprimirle al conjunto la voluntad aperturista que impulsaban sus sectores más dinámicos, en primera instancia nuestra Cancillería: no resulta sencillo vencer la inercia de conceptos aislacionistas y proteccionistas como los que se han desarrollado fronteras adentro de cada estado miembro. Pero el espíritu inicial –cooperación para ganar competitividad conjunta en el mundo, liberalización del comercio, sociedad abierta y realismo, no ideologismos– conserva su fuego y sus objetivos mantienen más vigencia que nunca. La actual capacidad –no menor– de la Argentina para moverse en esa dimensión de las relaciones mundiales le debe no poco a lo hecho en los ochenta y los noventa (Caputo, Cisneros y Raventos, 2016: 40-41)⁸².

4.3. La dinámica de la integración en los diferentes niveles

4.3.1. El hemisferio

El MERCOSUR surge en un contexto de abierta competencia con el principal proyecto de política exterior de los Estados Unidos para la región, el ALCA, al que Washington impulsó fuertemente como una manera de continuar manteniendo su presencia

⁸² Véanse también las entrevistas completas a Andrés Cisneros y Fernando Petrella en Rapoport (2016: 912), Granato y Perrotta (2015).

en la región. La posición de prioridad que fijaron los gobiernos de Argentina y Brasil incentivó los lazos de cooperación con Brasil. Pero con la crisis del MERCOSUR resurgieron las históricas desconfianzas acerca de los vínculos que cada parte establecía con EEUU. La Argentina mantuvo la idea de avanzar en la construcción de un espacio regional propio, que en una etapa posterior pudiera participar, como unidad, en la creación de una amplia zona hemisférica de libre comercio “desde Alaska a Tierra del Fuego”. La firmeza de esa posición hizo modificar la prioridad de Chile, que dejó de privilegiar el ingreso al NAFTA para avanzar en su asociación con sus vecinos sudamericanos.

La alianza con Brasil se firmó en 1996, nos quedamos tres años más y los que vinieron después no la siguieron, es más, el MERCOSUR se empezó a degradar, yo diría que en el siglo XXI la alianza con Brasil empezó a degradarse antes que a crecer. Hasta que esto ocurrió, la Argentina era el país más débil de un triángulo, o un cuarteto si se quiere. El triángulo era Washington-Brasilia-Buenos Aires y, si quiere, Europa. El jugador más débil éramos nosotros, el que tenía que movilizarse más éramos nosotros y la política exterior consiste en encontrar nichos de oportunidad en el interés del otro. Si a EE.UU. le interesa combatir el narcotráfico, es un nicho de oportunidad. Y con Brasil también, entonces como éramos el más débil de los tres, lo que teníamos que hacer es ir “pendulando”. A veces nos convenía acercarnos a Brasil, para no firmar el ALCA a EE.UU. y a veces nos convenía acercarnos a Estados Unidos para que Brasil blanqueara más su proyecto nuclear. Uno va pendulando en defensa del interés argentino. Ojalá tuviéramos con Brasil mayor coordinación de política exterior, no la tenemos. Ahora bien, Argentina carecía de prestigio en el mundo y sobre todo de prestigio en Estados Unidos, así que lo principal que debíamos obtener era prestigio Cisneros, 1992: 912)⁸³.

4.3.1.1. El complejo camino entre el ALCA y el MERCOSUR

La Iniciativa para las Américas lanzada en junio de 1990 por el Presidente Bush (padre) era ya un hecho. Las negociaciones se habían iniciado y el MERCOSUR había firmado el Acuerdo del Jardín de las Rosas o Cuatro + Uno en junio de 1991. Los cancilleres

⁸³ El vicecanciller Andrés Cisneros afirmaba que “la hiperactuación que se le critica a la política exterior obedece menos a una impronta del presidente o sus ministros que a la clara decisión política de instalarla con la intensidad del shock, con sus costos y desventajas. Se trató de un acto deliberado, de una decisión de Estado” (Cisneros, 1998: 91).

fueron, por Argentina, Guido Di Tella; Francisco Rezek, de Brasil; Alexis Frutos, de Paraguay; y Héctor Gros Espiel, de Uruguay, junto con la representante comercial del Departamento de Estado de EEUU, Carla Hills. Este fue el primer acuerdo que EEUU firmó con otro bloque para la implementación de esta. En el documento suscrito se reconocen los grados de avance tanto de la Iniciativa de las Américas como del MERCOSUR en relación con la integración económica. Los firmantes coincidían en el propósito de reducir las barreras al comercio y la inversión, a la vez que destacaban la importancia de la inversión privada y de la inversión extranjera directa. Proponían también la eliminación de las barreras no arancelarias, la importancia de proteger los derechos de propiedad intelectual y de lograr la liberalización mundial del comercio agrícola. Para dar cumplimiento a esos objetivos se establecía un Consejo Consultivo, que comenzaría a trabajar sobre la Agenda de Acción Inmediata⁸⁴.

Roberto Lavagna opinaba sobre cuál debía ser la posición de la región de cara a este proyecto, y entendía que era importante tener una actitud activa que lograra que la Iniciativa “de” las Américas fuera “para” las Américas, sin subestimar el peso de los EEUU en la negociación. Según él, si se adoptaba una estrategia de inserción activa, esta redundaría mayores beneficios a futuro, y menores costos políticos y sociales (Lavagna, 1998).

La conformación de una ZLC hemisférica reemplazó a la Iniciativa para las Américas. Así, entre el 9 y 11 de diciembre de 1994 se llevó a cabo en Miami la I Cumbre de las Américas, donde 34 presidentes y jefes de Estado de países del hemisferio occidental convinieron negociar la constitución de un ALCA para 2005. La heterogeneidad de las economías y los diferentes grados de desarrollo fueron las primeras dificultades con la que se enfrentaba este nuevo proyecto. A esto se le sumaba la necesidad –como era el caso de la Argentina, Brasil y otros países– de proteger sus industrias emergentes frente a la fuerte competencia de la industria norteamericana y, al mismo tiempo, conseguir una apropiada colocación de su producción agropecuaria en el mercado norteamericano, además de otros

⁸⁴ Acuerdo relativo al Consejo sobre Comercio e Inversión, Washington D.C., 19 de junio de 1991.

temas sensibles, como servicios e inversiones (Machiandearena de Devoto, 2006). Desde el sur, la posición hegemónica de los Estados Unidos en el continente aumentaba la preocupación por el dominio de la agenda de tal forma que impidiera la realización de políticas autónomas de desarrollo (Kan, 2011, 2018; Kan y Mussacchio, 2016).

En la VII Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, realizada en Ouro Preto, Brasil, unos días después, los presidentes declaraban su satisfacción con respecto a los resultados alcanzados en la cumbre hemisférica realizada en Miami, en particular sobre el objetivo del ALCA⁸⁵. Destacaban que la convergencia gradual y negociada entre los diversos esquemas de integración hemisférica preservaba y reforzaba el papel del MERCOSUR.

En octubre de 1994, el presidente Bill Clinton realizó una visita a América Latina y manifestó su apoyo al MERCOSUR. El propio Clinton se expresó siempre en favor de la coalición de países en el otro extremo de América. Los sectores norteamericanos más influyentes tenían reservas con respecto del MERCOSUR debido a sus aranceles “proteccionistas” –especialmente de parte de Brasil–, que impedirían la integración tal como se la planteaba en el ALCA. Si bien el gobierno de Menem no presentaba fisuras en esas relaciones (el MERCOSUR fue una política de Estado inaugurada por Alfonsín y seguida por Menem, y tanto Di Tella como Roque Fernández propiciaron una línea de convivencia con el Área de Libre Comercio). Según voceros de la Alianza, algunos sectores dentro del peronismo mostraron desconfianza sobre el proyecto del Área de Libre Comercio, y otros de la izquierda se mostraron más acérrimos y lo llamaban “la nueva forma del imperialismo”. Suponían que una integración total desde Canadá hasta Tierra del Fuego constituiría “una insoportable preeminencia” en la economía de los intereses de las empresas norteamericanas. Según estos sectores del peronismo, la prioridad de la Argentina se debería concentrar en la construcción del MERCOSUR. La oposición brasileña –y los principales sectores empresarios argentinos y de Brasil– hicieron suyos estos planteos confrontativos con el

⁸⁵ Véase Comunicado Conjunto VII Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, Ouro Preto, Brasil. 17 de diciembre de 1994.

ALCA, que –al ser también una política de Estado norteamericana, propuesta en su momento por los republicanos y defendida ahora por los demócratas– no daba margen de fracaso a Clinton.

En verdad, la cancillería de Di Tella prefiere no chocar con los intereses de Clinton, pero tampoco ceder a los pasos perentorios que plantean los norteamericanos para la creación del Área de Libre Comercio. Por lo pronto, la Cancillería ha manifestado que está dispuesta a negociar esos temas una vez que el gobierno de Washington tenga en sus manos el recurso de la vía rápida para establecer acuerdos comerciales con los países del continente. Es la mejor manera de demorar todo: el Congreso norteamericano le acaba de sacar y postergar esa llave, la de la vía rápida, al propio Clinton. Desde Di Tella para abajo, ningún diplomático argentino cree conveniente la integración americana total para el año 2005, como fue propuesta por la Casa Blanca, pero están seguros de que podrán ir esquivando y renegociando los plazos con buenos modos. El argumento de la dilación coincide con el de la oposición: “En el 2005 nos pasarán por encima” (*La Nación*, 16 de octubre de 1997).

4.4. La Unión Europea

En relación con las negociaciones con la Unión Europea, estas siempre estuvieron muy lejos de mostrar algún resultado. Para avanzar en sus conversaciones con el MERCOSUR, los europeos reclamaban la existencia de un código sanitario único para ambas partes. En la práctica, esto implicaba congelar todo acuerdo. El MERCOSUR, en cambio, ya había dado frutos concretos a la Argentina. Entre 1992 y 2000, las ventas de este país al bloque treparon de U\$S 2327 millones a U\$S 8382 millones, mientras que, en igual período, las exportaciones argentinas a los países del NAFTA crecieron de U\$S 1614 millones a U\$S 3739 millones. Solamente Brasil representa el 26,8% de nuestras exportaciones, frente al 14% del NAFTA, el 15% del resto de los países americanos y el 7,5% de la Unión Europea (*La Nación*, 8 de abril de 2001).

El MERCOSUR, siguiendo el modelo de la Unión Europea en los noventa, avanzó rápidamente hacia la conformación de una zona de libre comercio, que de inmediato impactó muy positivamente en el comercio y las inversiones recíprocas de los cuatro socios, así como del conjunto de ellos hacia el resto del mundo. Pero hacia fines de la década comenzó el desaceleramiento del proceso de integración: nunca se completó la segunda etapa de una unión aduanera y, ya en franco retroceso, el nuevo siglo inauguró una década de

desentendimientos, ausencia de coordinación política y macroeconómica, lo cual degradó severamente los avances ya conseguidos en la zona de libre comercio, permanentemente perforada por constantes excepciones y prácticas proteccionistas.

“Brasil y la Argentina tienen que entender de una vez que, de aquí en más, los conflictos no sólo no disminuirán, sino que crecerán en la medida en que también lo haga la integración. El antecedente europeo es de infinitos conflictos”, ejemplificó Roberto Lavagna. Para acostumbrarse a las discusiones, ambos países deben resolver y dejar atrás primero cierta percepción íntima, de corte cultural, como base para resolver todo lo demás. Por un lado, la Argentina piensa que el mercado brasileño le pertenece naturalmente y cada norma o gesto del vecino país que interfiere con este sobreentendido provoca irritación. Por el otro, Brasil cree que la Argentina crece gracias al MERCOSUR y que no tiene de qué quejarse porque en el proceso de integración ellos pusieron el mercado más grande (*La Nación*, 6 de diciembre de 1998).

“La creación de un mercado común tiene que estar más allá de la coyuntura económica y política. Pero en el caso de MERCOSUR en vísperas del nuevo milenio estaba enfrentando enormes dificultades para avanzar debido a la acumulación de controversias y lo que está impidiendo avanzar hacia el objetivo central: garantizar el libre comercio en el bloque. La lista de temas irresueltos continuaron incrementándose, y volviendo al centro de la escena cíclicamente, tal como sucede ahora —una vez más— con los autos y el azúcar”, expresó Alieto Guadagni, Secretario de Industria, Comercio y Minería (*La Nación*, 6 de diciembre de 1998).

El MERCOSUR se estableció como el área de mayor relacionamiento entre ambos países y, mientras Argentina procuró introducirle dimensiones políticas para trabajarlas de modo asociado, Brasilia lo mantuvo de modo invariable como un mecanismo exclusivamente económico y comercial, y declinó compromisos fuera de esas áreas. El objetivo de la política exterior de los noventa consistió en adquirir y mantener una confiabilidad política de largo plazo de la que el país carecía, lo que implicó estructurar una trabajosa alianza política con los Estados Unidos y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El gobierno del Dr. Menem en todo momento buscó un alineamiento con EEUU, y en tal sentido, no contrarió ninguna iniciativa de política exterior de ese país que no afectara los intereses económicos argentinos. “El gobierno de Brasil tuvo apoyo del de Buenos Aires para adoptar una posición de respeto al cronograma de creación del ALCA, sabiendo que no debe esperar apoyo de las autoridades argentinas en aquellas cuestiones que no implican un respeto directo del MERCOSUR en su estado actual. De la misma forma, interesa a la Argentina el fortalecimiento de la economía brasileña pero no el fortalecimiento político de Brasil en el concierto internacional” (*O Estado de Sao Paulo*, 19 de octubre de 1997).

En los noventa, la inserción argentina en el mundo siguió un camino contradictorio con los intereses nacionales al subordinarse a los postulados del “realismo periférico”⁸⁶. Los dirigentes argentinos asumieron como un error histórico la relación distante que se había mantenido con los EEUU a lo largo de los años. Brasil, en cambio, gracias a su política de alineamiento con la potencia, había logrado un notable crecimiento económico.

A pesar de este perfil comercialista y de liberalización de mercado, los Estados Partes continuaron sosteniendo el compromiso de salvaguarda de las democracias recién restablecidas en la región. Los objetivos tales como el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la resolución de los conflictos fronterizos y la capacidad de los Estados de establecer mecanismos para hacer frente a la posibilidad de crisis institucionales mantuvieron su centralidad en la relación asociativa de los Estados.

La formalización del acuerdo no reflejó las ideas y motivaciones de los presidentes Alfonsín y Sarney, quienes incluyeron los principios de bienestar, calidad de vida, desarrollo con equidad y cooperación y estrechamiento de los lazos de amistad en la Declaración de Iguazú de 1985⁸⁷. Las políticas aplicadas en la región dieron un balance negativo con respecto

⁸⁶ Véase Escudé (1992: 44-50).

⁸⁷ Así lo expresa el expresidente Ricardo Alfonsín en la Carta Abierta al Pueblo Argentino en junio de 2005. “el proceso de integración demostró ser sumamente valioso para consolidar la paz, la democracia y los derechos humanos y generar múltiples caminos de cooperación. No obstante, se debe reconocer que como consecuencia del enamoramiento de los gobiernos de los presidentes Collor de Mello y Menem con recetas

al desempeño económico. Los relativos buenos resultados en el control de la inflación y disciplina fiscal –debilidades del modelo anterior– no compensaban el pobrísimo desempeño con respecto al combate contra la pobreza y desigualdad y, sobre todo, la falta de crecimiento económico.

El MERCOSUR trabajaba una vez más en clave bilateral. Los objetivos de política exterior comenzaban a mostrarse claramente divergentes. Las elites brasileñas apoyaban un formato que no interviniera con la libertad necesaria de Itamaraty para negociar con organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), manejar sus relaciones con Estados Unidos y la Unión Europea y el Foro del G-20. La relativa independencia de Brasil en estos espacios de negociación global no sería posible en el marco de un acuerdo con mayores niveles de institucionalización⁸⁸.

Brasil buscaba el apoyo para su candidatura en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y, a cambio, le daría a la Argentina el apoyo de la condición de aliado extra OTAN (Rapoport, 2011). En los noventa, Argentina pasó a ser un actor de importancia en la región para Brasil, y a su vez, también lo fue Brasil para Argentina, a pesar de que este último seguía los mandatos de Washington y quitaba el apoyo a su socio regional.

Las agendas de ambos países se centraban en objetivos tales como lograr la convergencia de mercado, mayor especialización intraindustrial y los acuerdos presidenciales. Este conjunto de acciones avanzaba hacia el objetivo marcado para 1995: la institucionalización definitiva de carácter intergubernamental, tal como se plasma en OP. El principal interesado en mantener el *statu quo* fue Brasil; una institucionalidad mínima no

mágicas, que provenían de otras Regiones del mundo y que se incorporaron de manera acrítica a nuestra Región, el proceso de integración gradual y flexible sufrió una *brusca y rígida mutación*. A principios de la década de los 90 el proceso de integración cambió su nombre y su configuración, perdió buena parte de su dimensión política y social, se sometió ‘a la mano invisible’ y se transformó en un *proyecto meramente comercial*” (Alfonsín, 2005).

⁸⁸ Este punto es central en el debate sobre la evolución del MERCOSUR. Para poder profundizar véase Bouzas y Soltz (2001); Bouzas y Fanelli (2001a, 2002, 2005); Bouzas, da Motta Veiga y Ríos (2008).

interfería con su objetivo de autonomía y de hacedor de un destino de actor global, cuestiones de las que estaría impedido con un modelo al estilo Unión Europea.

Con respecto a la configuración institucional del MERCOSUR⁸⁹, objeto de debate permanente, en sus comienzos, este esquema desafiaba los que se habían tenido en cuenta para la de toma de decisiones y principios de organización en otros acuerdos, como el de la Unión Europea, y adaptados a sus propias características y realidades. Este enfoque fue muy efectivo en los primeros años del proceso: un cuadro de baja interdependencia inicial y de concentración de poder relativo en solo dos de los socios.

4.5. El rol del empresariado en los tiempos de la crisis del modelo comercialista

La importancia de lograr una mayor liberalización e integración de los mercados financieros y de capitales formó parte central de las conclusiones del 32° Coloquio anual de IDEA, realizado el 27 de octubre de 1996. La propuesta fue conformar una región integrada, no para convertirse en un bloque económico cerrado sino como plataforma abierta para el acceso al mundo. Según los empresarios, el MERCOSUR es una herramienta poderosa para enfrentar con éxito los desafíos del crecimiento, de la creación de empleo y de la integración de los países en la región y en el mundo, coincidieron en privilegiar la profundización del MERCOSUR, incluyendo la asociación de Chile y Bolivia, antes que su expansión geográfica. Destacaron también la importancia de los progresos alcanzados en materia de comercio intrazona. No obstante –señalaron– “es necesario establecer un cronograma para dismantelar las barreras que subsisten en materia aduanera, fitosanitaria, de estándares y normas técnicas y fiscales [...] Es necesario –agregaron– que entre en vigencia a la brevedad el protocolo de garantía de inversiones originadas en el MERCOSUR. Recalcaron especialmente que el MERCOSUR no debe funcionar sobre la base de monopolios y reservas de mercado” (*La Nación*, 27 de octubre de 1996).

⁸⁹ Véase Malamud (2005, 2008, 2010) y Martínez Puñal, 2005).

Los empresarios pidieron que el tratamiento de las cuestiones sobre servicios y compras públicas fueran parte prioritaria de la agenda de negociación a partir de 1997. También propusieron profundizar la integración, para lograr que las economías nacionales convergieran en un proceso de consolidación de la estabilidad económico-financiera, de previsibilidad fiscal, de seguridad jurídica, eficiencia estatal, reglas simples, claras y estables, transparencia de mercados y cumplimiento de los acuerdos establecidos. En el caso de la Argentina, consideraron necesario poner en práctica el acuerdo no explícito de colaboración entre el sector privado y los funcionarios, para resolver con rapidez las dificultades a las que se enfrentaban en el comercio y la inversión en el MERCOSUR. Requirieron poner en práctica los instrumentos jurídicos de resolución de controversias que sancionaran efectivamente los incumplimientos, instrumentando un acceso directo de las empresas a los mecanismos de arbitraje (*La Nación y Clarín*, 26 de mayo de 1996).

El peso económico y la importancia que tiene el mercado común para Argentina no era igual que para Brasil, donde existía una mayor preocupación por controlar los problemas internos que por los daños que sus medidas pudieran causar a su mayor socio en el MERCOSUR. En tanto, en la Argentina, la inquietud de economistas y empresarios aumentaba: Roberto Alemann y Cristiano Rattazzi (Fiat) consideraron que el vecino país estaba en “caída libre hacia el abismo” (*La Nación*, 31 de enero de 1999). La constante en este proceso fue que las posiciones locales con respecto al MERCOSUR no tenían un punto medio. Por un lado, estaban quienes relativizaban las quejas de los empresarios locales y defendían al MERCOSUR; y por el otro, los más extremistas, que proponían disolver el bloque para proteger la industria; “No hay consenso sobre qué hacer con el mercado común” (*La Nación*, 31 de enero de 1999). Los empresarios intensificaron los reclamos al Gobierno para que tomara medidas, de manera tal de amortiguar el impacto que la maxidevaluación de la moneda brasileña tendría en la economía argentina. Las declaraciones de Celso Lafer, ministro de Desarrollo, Industria y Comercio de Brasil, solo evidenciaron más proteccionismo, cuando dijo que no serían reducidos los incentivos a las exportaciones brasileñas. Por su parte, el ministro argentino Roque Fernández quedó en un equilibrio muy

complejo: debía recibir las quejas internas sin dejar de honrar los compromisos con Brasil en el contexto del MERCOSUR.

José Ignacio de Mendiguren, secretario de la Unión Industrial Argentina (UIA), explicó que “la crisis de Brasil nos pega tanto porque estamos en un sector abierto a la competencia externa. No sólo la industria debe ser competitiva, sino toda la economía en general. Esta es la asignatura pendiente”. Dijo también que todas aquellas reformas en las que el Estado debía ayudar para mejorar la competitividad “fueron en contra de ese objetivo, como por ejemplo la tributaria, la laboral y la no devolución de los impuestos en tiempo y forma” (*La Nación*, 31 de enero de 1999).

Por su parte, Cristiano Rattazzi, presidente de Fiat Auto, expresó que antes de la maxidevaluación del real, Brasil había ganado un 20 por ciento de competitividad sobre la Argentina en los últimos 3 años⁹⁰. Roberto Lavagna, de Ecolatina, dijo que muchos empresarios “deben reconocer que, con la excusa de Brasil, lo que están haciendo es movilizar viejos reclamos”. En ese sentido, advirtió: “Si esto le hace correr algún riesgo al MERCOSUR es una irresponsabilidad”. La Argentina “no tiene que ocultar viejos problemas de competitividad detrás de la situación de Brasil”, al tiempo que agregó: “El Gobierno no debe pedir nada que debilite la posición de Brasil ante terceros países. Por ejemplo, no debe pedirle aranceles internos o cláusulas de salvaguardia. Por su parte, Brasil no debe desentenderse del impacto que la crisis está teniendo sobre el resto de los países del MERCOSUR” (*La Nación*, 31 de enero de 1999).

El secretario de Industria, Comercio y Minería, Alieto Guadagni, aseguró, conciliador, que los empresarios no estaban utilizando la estrategia de aprovecharse de la

⁹⁰ Cristiano Rattazzi explicó que “Los reclamos que hace el sector ahora son casi los mismos que antes de la maxidevaluación. Ahora se agregan dos más. Primero, la posibilidad de un fondo de compensación debido a la maxidevaluación, a través de cupos u otra medida que signifique una salvaguardia. Además, pedimos la definición rápida del régimen del 2000, independientemente de lo que vaya a pasar en Brasil en los próximos seis meses [...] Lo que precipitó los reclamos fue la hipercompetitividad de Brasil, porque ellos están en una hiperdevaluación. Hay que definir lo que va a pasar en el 2000 y lograr que a la Argentina le quede una industria automotriz” (*La Nación*, 31 de enero de 1999).

crisis de Brasil, “ya que si fuera así las negociaciones se estarían realizando particularmente y no con la UIA, que agrupa a varios sectores”. Guadagni señaló que el Gobierno impulsaba el comercio libre con reglas propias dentro de la Organización Mundial de Comercio. “Somos conscientes de la ventaja del libre comercio. El Gobierno no va a hacer una vuelta de tuerca hacia el proteccionismo, pero sí puede haber medidas de carácter transitorio. Lo que percibo de los empresarios es una visión de preocupación de gente que, legítimamente, no quiere esperar que caiga el chubasco sin haberse protegido” (*La Nación*, 31 de enero de 1999).

La administración Menem recibió las quejas, aunque relativizó los pedidos de los empresarios y dijo a *La Nación* que “Los industriales pueden reclamar todo lo que quieran, pero nosotros no podemos ir más allá de nuestras posibilidades. El país no son sólo los industriales. El país son los industriales, los productores, los profesionales, y nosotros tenemos que trabajar para el conjunto y no para un sector de la comunidad” (*La Nación*, 31 de enero de 1999).

Los presidentes Menem y Cardoso se reunieron para tratar de superar la crisis generada en el MERCOSUR, primero en São José dos Campos y después en Río de Janeiro con los presidentes de Uruguay y Paraguay. De la reunión bilateral surgió un comunicado que ratificaba la vigencia del MERCOSUR. Brasil se comprometió a recortar los subsidios a las exportaciones de bienes de consumo y acelerar las autorizaciones de licencias de importación. A cambio, Menem se comprometió a no aplicar cupos ni medidas de salvaguardia en forma unilateral, aun en contra de las demandas del empresariado local. También se acordó la conformación de grupos de trabajo para evaluar la marcha del intercambio comercial y aplicar medidas correctivas si fuera necesario⁹¹.

⁹¹ El grupo especial de seguimiento estaría integrado por Félix Peña, subsecretario de Comercio Exterior de la Argentina, y Carlos Marconini, secretario de Comercio Exterior de Brasil. La misión de estos funcionarios sería sugerir propuestas consensuadas para compensar los efectos que pudieran generar en el intercambio comercial los cambios coyunturales en cada país.

Para Brasil, el progreso del MERCOSUR fue una prioridad. Así lo expresó el ministro de Relaciones Exteriores Luiz Felipe Lampreia:

La dinámica de la integración lleva a que cuando más se avanza más complejas se tornan las negociaciones y mayores son los desafíos. El incremento de los intercambios comerciales y la creciente interdependencia de las economías aumentan la posibilidad de fricciones. Nada de esto debe ser interpretado como una señal de pérdida de dinamismo del proceso, o como reflejo de un enfriamiento del compromiso político de los Estados partes. Dentro de esa dinámica de integración, vivimos hoy un momento especialmente delicado... Justamente en este momento se torna esencial la prioridad y los compromisos atribuidos al MERCOSUR... las dificultades presentes indican la necesidad de la adopción de compromisos adicionales por parte de nuestros países y apuntan a la profundización aún mayor del MERCOSUR. Como hemos dicho, ante las dificultades nuestra respuesta común debe ser un rotundo “más MERCOSUR” (Lampreia, en Seixas Corrêa, 1999: 257).

Tanto en Argentina como en Brasil, el acuerdo alcanzado fue percibido como insuficiente. La UIA, decepcionada con los resultados de la cumbre, solicitó una entrevista con Menem. Eduardo Duhalde advirtió que podía haber un aumento del desempleo y de las tensiones sociales como consecuencia de la crisis económica brasileña. Menem se limitó a expresar que los resultados eran todo lo que se había podido lograr y que el objetivo de la reunión había sido preservar el MERCOSUR. “Abrir el diálogo, eliminar políticas de subsidios a los bienes de consumo y crear una comisión para superar los problemas que se vayan planteando no es poca cosa” (*La Nación*, 14 de febrero de 1999).

En Brasil, los medios de mayor difusión tuvieron una opinión negativa con respecto a los acuerdos entre Menem y Cardoso. El periódico *O Globo* tituló “Brasil cede a los argentinos”, a raíz de la eliminación de los incentivos a las exportaciones brasileñas hacia el MERCOSUR. El *Jornal do Brasil* y *O Estado de Sao Paulo* entendieron también que el fin del Programa de Financiamiento de Exportaciones (Proex)⁹² podía ser considerado como una concesión del gobierno brasileño a las intensas presiones argentinas y que la medida

⁹² El Proex, programa del Gobierno Federal del Brasil, es el principal instrumento de apoyo a las exportaciones brasileñas de bienes y servicios, con financiamiento a tasas de interés favorables y a plazos largos (véase www.bb.com.br/proex).

pretendía apaciguar a la Argentina, y citaron a economistas que calcularon que ese gesto podría reducir las exportaciones brasileñas en unos 2.000 millones de dólares.

4.5.1. La crisis y sus efectos (1999-2003)

4.5.1.1. Del contexto interno

Fernando De la Rúa llegó el 10 de diciembre de 1999 a la presidencia de Argentina por parte de la coalición conformada por la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario. Desde sus bases, la Alianza intentaba mostrar otro proyecto de país. Uno de los documentos más significativos en este sentido fue la plataforma de la Alianza: lo expresado en esas páginas parecía una utopía en un país que, por mucho tiempo, había construido sus bases sobre un modelo neoliberal. Los dirigentes radicales y frepasistas sostuvieron que, justamente, ese era el gran desafío por delante: instrumentar un programa de “progresismo social” (así lo llamaron) sobre la herencia del menemismo. Para ello, mencionan en su favor el giro ideológico producido en el mundo (la tercera vía europea), cuyo fundamento era demostrar que la hegemonía del mercado no había solucionado los problemas esenciales del hombre. La Alianza esperaba posicionarse desde ese lugar de pensamiento. Y a pesar de que el gobierno de Menen podría dejar un país sin posibilidades de aplicar políticas monetarias, con una alta concentración económica de carácter extranjero y con variables no controladas (déficit fiscal, endeudamiento público), los aliancistas creían que en la Argentina existía un escenario propicio para esa transformación. La plataforma aliancista podía sintetizarse en una palabra: cambio. Básicamente, proponía la defensa de la industria nacional (sobre todo, de las pequeñas y medianas empresas), el aumento del control del Estado y más énfasis en lo social, la generación de pleno empleo. Un discurso de la era posmenemista del que ni siquiera pudo escapar el precandidato presidencial del PJ, Eduardo Duhalde, cuando pronosticó el agotamiento del modelo y el comienzo de una etapa social, sobre la base de la estabilidad conseguida. Ese mensaje adoptado por el duhaldismo fue el que desplazó parcialmente a la Alianza de su papel de oposición. Hacia el futuro, entonces, la UCR y el Frepaso buscarían sacar la discusión electoral del plano de la dialéctica y pasarla al terreno de las movilizaciones sociales. Pese a la voluntad de cambio, los aliancistas prometieron preservar los puntos sensibles de la estructura económica vigente. Por eso, se comprometieron a defender la

estabilidad, la convertibilidad, el MERCOSUR y, en función de la seguridad jurídica, la vigencia de las privatizaciones que habían sido otorgadas por la gestión menemista (*La Nación*, 15 de marzo de 2000).

El dirigente Dante Caputo, uno de los arquitectos de esta plataforma, lo explicó así: “La propuesta vuelve a colocar en la categoría de instrumentos a aquellos que en los últimos tiempos se han convertido en objetivos. La convertibilidad, la política fiscal, no son objetivos en sí mismos, sino instrumentos para hacer crecer la producción y generar beneficios para la sociedad. La plataforma instalaba la idea de la productividad fuerte y del desarrollo de las economías regionales” (*La Nación*, 25 de mayo de 1999). Los seguidores de Raúl Alfonsín estaban en desacuerdo con el espíritu del programa de gobierno; aducían que este no planteaba cambios “de fondo”. Los integrantes de la fórmula aliancista, De la Rúa y Carlos “Chacho” Álvarez, llamaban a esta propuesta “el nuevo camino”.

4.5.1.2. Sobre la repercusión del contexto interno en el MERCOSUR

El régimen económico anclado en la Ley de Convertibilidad (conocida como el “uno a uno”) iba a agregar complejidad al contexto de la región, entre otros factores que complicaban estaban la emisión de dinero sin respaldo o el uso de las reservas nacionales para financiar el déficit del gobierno. Así, una de las herramientas más utilizadas por los gobernantes era el endeudamiento progresivo como manera de poder flexibilizar esta rigidez del sistema. La Alianza, desde un primer momento, se resistió a modificar el sistema bimonetario debido a la importante dependencia de los fondos externos. Rodolfo Terragno, uno de los principales hacedores del programa de la Alianza, descartó la posibilidad de una devaluación dado que “no sería posible por lo elevado de las deudas internas en dólares y por los antecedentes inflacionarios de Argentina” (*La Nación*, 26 de mayo de 1999). En cuanto a la posición del gobierno radical con respecto al contexto regional, el excanciller Adalberto Rodríguez Giavarini dijo que el MERCOSUR había sido

concebido para profundizar la inserción competitiva de la región en el mundo. Desde su creación, favoreció tanto el crecimiento del comercio entre sus socios como con el exterior del bloque. Una muestra del avance de este proceso de integración lo constituyen los importantes acuerdos alcanzados en rubros considerados ‘sensibles’ y el progreso en el camino de la armonización de políticas macroeconómicas, componente que le dará un mayor impulso. De este modo, el bloque contaría con acuerdos sobre políticas macroeconómicas sensatas, con el objetivo puesto en cuentas fiscales equilibradas, brindando un clima favorable para la inversión, el incremento del comercio y el crecimiento, aumentando la sustentabilidad del proyecto integrador⁹³.

En su discurso, Rodríguez Giavarini definió también la posición de la Argentina frente al planteo generado “ALCA o MERCOSUR”. Consideró al ALCA como la iniciativa más ambiciosa en el ámbito hemisférico. Para América Latina, este acuerdo le permitiría obtener mejoras en su acceso al mercado norteamericano, afirmar un ambiente propicio para

⁹³ World Economic Forum. Cumbre Económica del MERCOSUR Sesión Plenaria de Cierre. Discurso del Señor Canciller, Dr. Adalberto Rodríguez Giavarini. Río de Janeiro, Brasil, 9 de mayo de 2000. http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/A01/Dep-Cerpi/Giavarini%20-%20Crecimiento%20y%20Equidad.htm

el aumento del flujo de inversiones extranjeras, al tiempo que favorecer la posición negociadora en tratativas birregionales frente a otros socios comerciales y en foros multilaterales. El excanciller expresó también que, más allá de los acuerdos subregionales y de las iniciativas a nivel hemisférico, y de acuerdo con las bases del regionalismo abierto, se abrirían oportunidades para mejorar la inserción en los mercados internacionales mediante tratativas con otros bloques. “Y la Unión Europea es uno de esos bloques comerciales con los cuales se inició un serio proceso de negociación. ‘Serio’ quiere decir tratar todos los temas, en particular la cuestión de los subsidios agrícolas, que para América Latina es una condición *sine qua non* para la negociación”.

4.6. Del contexto interno y del internacional

Desde el gobierno de De la Rúa hasta el de Duhalde, el Estado nacional se vio afectado por una serie de complejos procesos y por los actores externos. En 1999, el gobierno debía negociar en varios frentes en lo interno, con un cuadro político complejo: el fortalecimiento del dólar y la caída de los precios internacionales, junto con un mercado fuertemente dependiente del exterior, un aumento de la deuda externa con incrementos de los niveles de pobreza y desempleo. Las crisis de los mercados globales desde la crisis asiática, la del vodka y el “efecto *caipirinha*”, hasta la norteamericana y la turca, desatadas desde el año 1997, sin duda una parte importante del mundo estaba en condiciones de profunda inestabilidad a fines del siglo XX. Todas ellas impactaron sobre la economía de la Argentina, pero sin duda, la devaluación del real que anunciara el presidente Fernando Henrique Cardoso en enero de 1999 produjo una reacción en cadena en las bolsas del mundo. La situación era crítica: la deuda interna brasileña había aumentado de 64.000 a 310.000 millones de reales durante el primer gobierno de Cardoso (*Clarín*, 2 de febrero de 1999). De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, Brasil seguía siendo el país más desigual de América Latina y uno de los más inequitativos del mundo (*La Nación*, 11 de abril de 1999), con un cuarto de la población por debajo del índice de la pobreza. Esta crisis en especial es entendida como el inicio de la crisis del MERCOSUR, ya que produjo una fuerte caída del intercambio comercial del bloque, que en 2002 se redujo a la mitad con respecto a los niveles de 1998. La devaluación del real, junto con la convertibilidad, la recesión del 2000

y la crisis del 2001 en Argentina condujeron a un escenario complejo en términos de la relación entre Argentina y Brasil.

La “crisis del MERCOSUR”, que venía planteándose debido a la multiplicación de conflictos comerciales entre los socios y la falta de coordinación política, adquirió mayor relevancia en un escenario marcado por la retracción de los flujos comerciales y de inversión, y un fuerte aumento de las disputas comerciales. La combinación de una serie de circunstancias complejas y extraordinarias, tales como la devaluación del real y la desaceleración de las economías de Argentina y Brasil, donde ni siquiera el compromiso político de los gobiernos alcanzó para poder mantener estable al MERCOSUR. Las crisis del 1993, 1995 y 1997/98 no habían generado tanto impacto en las agendas como la de 1999, “después de la época de Menem, la Argentina experimentó una fase de introversión [...] durante la cual el MERCOSUR estaba subordinado a la agenda de reconstrucción nacional, tanto en términos políticos como económicos y sociales. Fue recién después de la elección del presidente Néstor Kirchner que el país volvió a recolocar el tema de la integración en su agenda exterior, situando al MERCOSUR en un primer plano de su política exterior” (Coronado y Gratiús en Caballero Santos, 2011: 162).

Entre 1999 y 2003 comenzaron a emerger las dificultades que el acuerdo venía arrastrando. Las fallas de funcionamiento y la falta de institucionalización fueron sus características. Durante este periodo prevaleció la falta de coordinación política ante los desequilibrios macroeconómicos como los de 1999 en Brasil y 2001 en Argentina. Quedaron también en evidencia las contradicciones entre los socios sobre el tema del ALCA y el impacto que este tendría en la región en 2005.

A las asimetrías que existían desde el TA en 1991 se le sumaron los conflictos propios de la aplicación del cronograma de desgravación arancelaria y la clara superposición que cada uno de los socios tenía entre de la necesidad de coordinar políticas macroeconómicas con el resto y las presiones de los *lobbys* empresariales internos. Julián Kan dice que, en el caso argentino, tanto las respuestas, como el tipo de relacionamiento que eligió el gobierno con los sectores empresariales más perjudicados por la devaluación provocaron un aumento

de la tensión con Brasil (Kan, 2015). El sostenimiento de la convertibilidad y la devaluación del real hacían del MERCOSUR un proyecto inviable.

Algunos autores entendieron que la crisis del MERCOSUR y el fortalecimiento del ALCA entre 1999 y 2001 fue el momento en que se fortaleció la dicotomía MERCOSUR-ALCA, frente a la cual el proyecto regional o desaparecía o se reconfiguraba para poder negociar conjuntamente con EE.UU. (Ferrer y Jaguaribe, 2001)⁹⁴.

Durante 1999, en Argentina y Brasil se hablaba de un posible “relanzamiento” del MERCOSUR y de su esquema comercialista. El Dr. De la Rúa se reunió, a poco de asumir, con su par, Fernando Henrique Cardoso, en Brasilia. En ese encuentro se habló de avanzar hacia una moneda única (*La Nación*, 31 de octubre de 1999). Ambos mandatarios se expresaron sobre dar un “relanzamiento” y “fortalecimiento” al MERCOSUR luego de un periodo de deterioro profundo de las relaciones entre ambos países. Además del tema de la moneda única, se trató la necesidad de coordinar los parlamentos nacionales y avanzar sobre temas tecnológicos, mejorar los mecanismos de resolución de conflictos y organizar acciones conjuntas en materia militar y de actividades de cooperación en el combate del narcotráfico. (*La Nación*, 4 de noviembre de 1999). En la XVI Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, el secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Jorge Campbell, explicaba que ese “relanzamiento” tenía que ver con el punto más importante de la reunión de Asunción, que era la confirmación por parte de los cuatro países de la voluntad de llevar adelante la coordinación macroeconómica (*La Nación*, 14 de junio de 1999). Fernando de la Rúa declaró “que la coordinación de nuestras economías conduce a una moneda única, de esta manera, buscaba revitalizar un viejo proyecto del MERCOSUR. El día que se logre significará, también, que hemos afinado la sintonía en el bloque y eso, no tengan dudas, potenciará el mercado” (*La Nación*, 16 de diciembre de 2000).

⁹⁴ Véase también Durán Sáenz (2008), Dabène (2009, 2012), Briceño (2011), Caetano (2011), Altmann Borbón (2012), Comini (2016), Kan (2018) y Bembi y Geneyro (2019).

En función de todos estos acontecimientos, la Alianza proyectaría una estrategia de inserción internacional que se definía como concéntrica; la coalición quería dejar claro que la prioridad fundamental era el MERCOSUR y que a partir de ahí se insertaría en el resto del mundo. La visión continuaba siendo esencialmente economicista. Se buscaba la profundización y el fortalecimiento del esquema como medio para avanzar hacia el objetivo de lograr la Unión Aduanera (UA), para cuyo logro debían eliminarse todos los obstáculos. A partir del MERCOSUR, se negociaría con otros acuerdos de integración como el ALCA y el acuerdo marco interregional con la UE⁹⁵. Todo esto bajo los principios de independencia de sus decisiones, defensa de la soberanía, amistad con todas las naciones y el especial aprecio y solidaridad con las de América Latina, la defensa de la democracia y de los derechos humanos y la no intervención en los asuntos internos de otros Estados (Comini, 2015). Estas metas conformaban la base de la Plataforma de la Alianza (Plataforma de la Alianza, 1998).

La política exterior del Gobierno del Presidente De la Rúa se basa en el mandato de nuestro pueblo para asegurar la continuidad e independencia de la Nación, organizada en democracia y bajo el imperio de la ley. Con raíces nacionales profundas e idóneamente ejecutada, la política exterior se orienta por los principios que históricamente han enaltecido a la Argentina: 1. La autonomía de sus decisiones [...] 2. La amistad con todas las naciones, porque la paz y la justicia son nuestros principios rectores [...] 3. El especial aprecio y solidaridad para con los países latinoamericanos [...] 4. La defensa de nuestra soberanía, porque el mantenimiento de nuestro patrimonio y de nuestra identidad requieren su protección con firmeza pero sin estridencias [...] 5. La abstención de intervenir en los asuntos internos de otros Estados, porque el respeto a las decisiones soberanas de otros pueblos es uno de los pilares de la paz. 6. El apoyo a la democracia y la defensa de los derechos humanos, porque son condiciones necesarias para asegurar las libertades fundamentales, robustecer la paz [...] 7. El acatamiento al derecho internacional, porque su aplicación y desarrollo es el camino eficaz para contribuir a la previsibilidad de las conductas de los Estados [...] (Rodríguez Giavarini, 2000 en Torres, 2010, 14-15).

⁹⁵ En 1992 se había establecido un Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre UE y el MERCOSUR y en 1995 se iniciaron las negociaciones para ser sustituido por un Acuerdo Marco (Consejo del Mercado Común, 1995, Decisión 005/1995).

La diplomacia aliancista destacó además el significado que procuraba asignarle a su accionar internacional. Así, la política exterior fue concebida como un instrumento más de la acción estatal dirigida a favorecer el desarrollo del país y el bienestar de su población. Igualmente, se incluía como un objetivo la necesidad de añadirle un carácter previsible y confiable al obrar externo. Rodríguez Giavarini expresaba de esta forma que la política exterior debía contribuir directamente al crecimiento económico y social del país.

De acuerdo con las directivas del presidente de la nación,

las acciones del Gobierno deberán resultar en el beneficio directo de la gente, contribuyendo al desarrollo económico, a la creación de empleo y a la erradicación de la pobreza en un marco comprehensivo de los intereses de nuestras provincias y apuntalando a las pequeñas y medianas empresas. Este objetivo general se estructura en un conjunto integrado de prioridades que le dan sustento. Así: La previsibilidad y la confiabilidad de la Nación son objetivos permanentes; nuestra voluntad de cumplir los compromisos asumidos, la renuencia a producir virajes súbitos, así como la coherencia de nuestras iniciativas y decisiones constituyen una práctica que ya caracteriza a la Argentina [...] 1 Plataforma de la Alianza sobre Política Exterior. El afianzamiento de la paz y la seguridad internacionales, incluyendo su dimensión económica, tiene en la Argentina un socio confiable y activo [...] La democratización del sistema internacional es una meta de interés permanente [...] Por ser un objetivo de rango constitucional, el Gobierno Nacional encuadra su política respecto a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes en un esfuerzo sostenido para recuperar el ejercicio de la soberanía sobre esos territorios, respetando el modo de vida de sus habitantes (Rodríguez Giavarini, 2000, en Torres, 2010: 4-5).

4.7. MERCOSUR –UNASUR: dos modelos en pugna

En mayo de 2000, los presidentes de la Argentina y de Brasil, Fernando de la Rúa y Fernando Henrique Cardoso, ordenaron a sus cancillerías la profundización del MERCOSUR político, convencidos de que esa instancia podría superar los desacuerdos económicos que existían en diferentes rubros comerciales, sobre todo por los distintos tipos de cambio que regían en ambos países. El MERCOSUR político significaría la consolidación de una instancia que colocaría una mirada estratégica por encima de las rencillas de sectores productivos circunstancialmente afectados, y podría constituir también el avance hacia posiciones internacionales consensuadas entre los países que integran la alianza del sur de América.

La idea era ajustar el mecanismo de arbitraje para los conflictos puntuales entre las naciones. Se trataría de un recurso no permanente. Este mecanismo –que era crucial para lograr reequilibrar el acuerdo– solo logró colocarles un “cordón sanitario” a los conflictos comerciales puntuales (cerdos, pollos, textiles, arroz y azúcar, entre otros) (*La Nación*, 16 de mayo de 2000).

La decisión política de aquella reunión fue la de avanzar en estos aspectos trascendentales aún pendientes, tales como completar la UA mediante un sistema arancelario común entre los países del MERCOSUR y entre el MERCOSUR y el resto del mundo; así como en la coordinación de políticas macroeconómicas para concluir en parámetros fiscales (déficit y deuda pública) comunes a los cuatro países y la integración de servicios, de compras gubernamentales y de obras de infraestructura –sobre todo las de energía eléctrica, que Brasil necesitaba de manera urgente–. Cardoso y De la Rúa acordaron también insistir en la integración inmediata de Chile al MERCOSUR, una vieja aspiración de la cancillería argentina, que veía en el ABC (Argentina, Brasil y Chile) el eje definitivo del MERCOSUR. Chile privilegió siempre su incorporación al NAFTA; su mayor impedimento para formar parte del MERCOSUR era su política arancelaria con respecto al mundo, porque tenía niveles mucho más bajos que el resto de los países de la región. La voluntad de ambos mandatarios consistiría en promover la integración inmediata de Santiago, aun cuando la política arancelaria chilena quedara sometida a las futuras negociaciones sobre los aranceles de toda la alianza. A pesar de todos estos esfuerzos puestos por Argentina y Brasil en la continuidad del MERCOSUR –que intentaban demostrar la importancia que tenía en la relación de ambos países–, el tipo de cambio seguía constituyendo la mayor distancia entre la Argentina y Brasil.

El exministro de Economía Domingo Cavallo suponía que “el MERCOSUR debería transitar rápidamente hacia una moneda común, porque le permitiría a la Argentina una situación más manejable en su tipo de cambio y, al mismo tiempo, obligaría a Brasil a ponerle cierto *corset* al suyo” (*La Nación*, 16 de mayo de 2000). En medio de estas negociaciones también debía incluirse la negociación por el Área del Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA). En la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur (Brasilia, septiembre

de 2000), convocada por el entonces Presidente F. H. Cardoso, se aprobó la “Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana” (IIRSA). Los principales acuerdos se presentaron en el “Comunicado de Brasilia”, con 62 puntos en áreas clave: la consolidación de la democracia representativa, el comercio, el desarrollo de la infraestructura regional, la lucha contra el tráfico de drogas y otras actividades ilícitas, al igual que la evolución de la tecnología, de la información y del conocimiento. Y se aprobó el “Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur”, elaborado por el BID⁹⁶. El capítulo sobre la democracia aparece como uno de los ejes centrales de la reunión, y el énfasis estaba puesto en lo que el presidente Fernando de la Rúa puntualizó en su discurso en la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre el fortalecimiento de la “calidad de la democracia”⁹⁷.

En la cuestión del comercio, la reunión de Brasilia destacaría su apoyo a los procesos de expansión y profundización de la integración económica en el hemisferio, al enfatizar el ejemplo que constituía el proceso de construcción del MERCOSUR y el compromiso de negociar en el más breve plazo posible un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), mientras se instrumentaba la iniciación de un

⁹⁶ Comprende doce (12) ejes de integración y desarrollo, MERCOSUR-Chile; países andinos; Multimodal Orinoco-Amazonas-Plata; Porto Alegre-Jujuy-Antofagasta, y seis (6) procesos sectoriales (sistemas de transportes para conexiones terrestres y fluviales; sistemas de transportes para conexiones aéreas; facilitación del paso de fronteras; instrumentos para la financiación de proyectos de integración física regional). Los proyectos se refieren a la construcción de centrales eléctricas, carreteras, vías fluviales, gasoductos, entre otros. La coordinación operativa de la Iniciativa es responsabilidad del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Corporación Andina de Fomento (CAF), del Fondo Financiero de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES). También participa el Comité de Integración de las Carreteras de América del Sur, que está integrado por representantes de las entidades citadas, por la ALADI y por asociaciones empresariales sudamericanas e internacionales.

⁹⁷ “Esta línea política, que explicité en la última Asamblea General del organismo interamericano al tratarse el tema peruano, oportunidad en que nuestro país sostuvo el principio de ‘no intervención, no indiferencia’, se refiere a que no basta con la existencia de una democracia formal que se reduzca al mero acto eleccionario, sino que la defensa de los valores éticos, las libertades individuales, los derechos humanos y las instituciones republicanas debe constituir las bases esenciales de esta nueva etapa. La división efectiva de los poderes, el principio de la alternancia, el libre acceso a los medios de comunicación, y una Justicia independiente y accesible a todos los individuos deben ser elementos fundamentales e indiscutibles de todo sistema de gobierno en el hemisferio, y su respeto debe ser preocupación de los Estados de la región” (Rodríguez Giavarini, *La Nación*, 20/08/2000).

diálogo político entre los dos grupos subregionales (al que se invitaría luego a Guyana y Surinam) en aquellos temas de la agenda de interés común, al mismo tiempo que se reafirmaba el compromiso con la construcción progresiva de una zona de libre comercio en las Américas, por medio de las negociaciones del ALCA. En el caso de la infraestructura, se presentó un atrayente y novedoso planteo al sugerir lo imperioso de darle una consideración global, desde la perspectiva de la integración regional. La concepción vigente hasta ese momento había sido en el nivel nacional, al contemplar la problemática individual de cada uno de los países, mientras que en Brasilia se avanzaría en la necesidad de coordinación de los sistemas nacionales y la creación de los llamados “corredores de integración”. Un concepto más amplio abarca además la incorporación de la interconexión y la operación de la generación energética –ampliada y mejorada junto con la preservación del medio ambiente–, así como de los sistemas de transporte y comunicaciones. El plan de acción de Brasilia ofrecía la posibilidad de participación de los países sudamericanos en un plano regional, donde se racionalizaran los esfuerzos y se pudiera contar con financiamiento de organismos, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (Intal) y el Fondo para la Cuenca del Plata (Fonplata), de manera de crear un ámbito propicio para la inversión privada internacional. “Este esfuerzo mancomunado de los países participantes no debe, sin embargo, interpretarse como un intento de crear un bloque sudamericano, sino que debe considerarse como un eslabón hacia el objetivo histórico de consolidación de la integración latinoamericana, que es la concepción sostenida por nuestro país”, dijo el canciller Rodríguez Giavarini (*La Nación*, 30 de agosto de 2000).

4.8. Conclusiones parciales al capítulo 4

La alineación del MERCOSUR con los objetivos de política interna queda reflejada en los distintos gobiernos; cada uno aplicó un perfil distinto en función de las demandas que los gobiernos de turno tenían. El proceso alcanzó su máxima expresión comercialista en la época del gobierno menemista, aun cuando queda explícito que el proyecto del Dr. Raúl Alfonsín y José Sarney había sido otro.

El gobierno de Fernando de la Rúa ya recibe otra realidad: en Argentina y en Brasil, los reclamos de los empresarios habían empezado a tallar sobre la relación. Sin desmerecer el valor de los condicionantes internos, la profundización del proceso exigía nuevos esfuerzos por parte de los empresarios, grandes movilizadores del MERCOSUR comercialista, que estos no estaban dispuestos a hacer, ni en Argentina ni en Brasil.

A esto se le suma el giro en las relaciones entre los gobiernos y los objetivos que poco a poco se fueron diferenciando. La crisis en Argentina hizo que se volviera prioritario para los gobiernos de De la Rúa y de Eduardo Duhalde restablecer el equilibrio económico y la paz social, en tanto el MERCOSUR y su refundación quedaban en un segundo plano. Una vez más, los problemas de índole interna superaban los objetivos de política exterior y de inserción regional. UNASUR, un nuevo proyecto de integración con bases mucho más políticas, comenzaba a desarrollarse en el mismo plano regional pero con dimensiones diferentes, ampliado más allá de lo comercial y abarcando a todos los países de Sudamérica.

Capítulo 5 El MERCOSUR, entre la región y la política. El gobierno de Néstor Kirchner. El Estado y los actores ¿un giro de época?

5.1. Nuevos gobiernos, un giro hacia la región

La aplicación de modelos neoliberales de los noventa en la región no arrojó los resultados esperados, y las profundas crisis a las que se vieron sometidos algunos países entre 2001 y 2002 explican, en parte, el giro en la composición de los gobiernos del Cono Sur⁹⁸. En 2003, con la llegada de Néstor Kirchner al gobierno, se producen profundos cambios en Argentina. La crisis del 2001, considerada una de las más profundas de la historia reciente, impactó intensamente en todos los sectores de la sociedad. El default, las cuasi monedas, el aumento del desempleo y de la pobreza, así como las dificultades para garantizar la gobernabilidad, con el consabido deterioro de la institución presidencial y la apatía política manifestada por la sociedad, fueron los factores que constituyeron el contexto en que Kirchner asumió la presidencia (Rapoport y Madrid, 2011; Busso, 2014).

Este nuevo marco también derramó en el modelo de integración hasta ese momento propuesto. El MERCOSUR no era ajeno a este escenario que comprendía debates tan profundos como variados, las cuestiones acerca de las diferencias macroeconómicas, los conflictos por la falta de adecuación de los Estados Partes a las normas comunes, las diferencias de mercados domésticos y perfiles de especialización productiva, de inserción internacional y, por sobre todo, la falta de acuerdo acerca del modelo de integración a seguir.

Como contexto propio de Latinoamérica y del cambio de siglo con la caída del proyecto neoliberal y el surgimiento de nuevos gobiernos, se abre una nueva etapa del regionalismo posliberal (Sanahuja, 2012), poshegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012), que se define por el surgimiento de nuevas agendas después del Consenso de Washington y del

⁹⁸ Hugo Chávez en Venezuela (1999); Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil (2003); Néstor Kirchner en Argentina (2003); Tabaré Vázquez en Uruguay (2005); Michelle Bachelet en Chile (2006); Evo Morales en Bolivia (2006); Rafael Correa en Ecuador (2007) y Fernando Lugo en Paraguay (2008).

regionalismo abierto, concepto de CEPAL (1994) que había marcado el siglo XX⁹⁹. Los nuevos proyectos en la región, tales como UNASUR o el ALBA –uno desarrollista, el otro antiliberal– demuestran la impronta de una nueva corriente que no encuentra en la lógica del mercado la única clave de la integración, sino que busca darle un carácter más abarcador, con implementación de políticas nacionales desarrollistas y con mayor equidad. Un nuevo regionalismo, más político, más autónomo, menos ligado a los designios de EEUU.

El perfil definido resultó ser más amplio que el estrictamente comercial; se enfocó en lo social y lo ciudadano, y se vio plasmado finalmente con toda su esencia en la conformación de la UNASUR. Sin embargo, no modificó uno de los rasgos más profundos del acuerdo, como la gestión de carácter estrictamente intergubernamental centralizada en el eje Argentina-Brasil, sujeta a los vaivenes de las políticas externas y de los cambios en el manejo de la economía de cada país (Durán Sáenz, 2008).

Este capítulo se dividirá en tres partes: en primer lugar, se relevarán las nuevas prioridades del gobierno de Néstor Kirchner, su llegada al gobierno y sus primeros momentos. En segundo lugar, se analizará la vuelta al Estado con el foco puesto en la relación entre el gobierno y las cámaras empresariales¹⁰⁰ como actores destacados en la movilización del MERCOSUR en tanto política estatal y el rol de las cumbres presidenciales en este contexto. En tercer lugar, se relevará la relación entre Argentina y Brasil desde el aspecto más político; cómo construyen los consensos en el espacio regional y la búsqueda de un MERCOSUR social y político, los diferentes actores y las respuestas en la arena regional del gobierno argentino. El objetivo es analizar la relación gobierno-cámaras empresarias y los modos en que este Estado bidireccional maneja esta relación en las dos arenas, la interna y

⁹⁹ Véase también Rojas Aravena (2007), Deciancio (2016b), Garzón y Nolte (2017).

¹⁰⁰ Se tomarán en cuenta para este análisis solo los sectores agrupados en cámaras empresariales. Unión Industrial Argentina (UIA), Cámara argentina de la Mediana Empresa (CAME), Asociación Empresaria Argentina (AEA), Sociedad Rural Argentina (SRA), Federaciones Agrarias Argentinas (FAA) y Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), entre otros.

la externa, y el impacto en que estos tienen en el MERCOSUR, que en esta etapa se plantea como una unión política económica y social.

5.2. El gobierno de Néstor Kirchner y la definición de nuevas prioridades

5.2.1. El contexto interno y sus condicionalidades

En mayo de 2003, Néstor Kirchner asume la presidencia de la Argentina en un contexto que, aunque no era tan crítico como en 2001, todavía arrastraba las secuelas de esta crisis, considerada como la más grave del siglo. Tras la renuncia de Fernando de la Rúa, la declaración del *default* sobre la deuda y el fin de la convertibilidad terminaron con el mito de la Argentina incorporada al primer mundo. Luego de la transición de Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner es electo presidente de la Nación, y asume tan solo con el 22% de los votos obtenidos en la primera vuelta electoral. En ese momento, no estaban superadas las condiciones de fragilidad institucional y de fragmentación del poder político. De manera tal que su primer objetivo interno fue avanzar en la reconstrucción de la autoridad central y lograr la normalización de las instituciones estatales (Llenderrozas, 2011). En función de este objetivo, en sus primeros tiempos de gobierno su prioridad fue el manejo del espacio interno. Articuló su gestión en base a la soberanía política, la centralidad del Estado en la economía, la integración latinoamericana y el distanciamiento de organismos tales como el Fondo Monetario Internacional. Ya en su plan de gobierno explicitaba cómo manejaría la cuestión de la deuda de la siguiente manera: “Se negocia sin presiones y manteniendo la política actual, con márgenes de libertad para nuestra economía interior, sin presiones de formas reñidas con las posibilidades de la economía interior” (Plan de Gobierno, 2003: 165).

Otro objetivo clave de su estrategia de gobierno era el de “reinstalar a la Argentina en el mundo, recuperando una posición de dignidad y fortaleza que nunca debimos perder, para así continuar afianzando la paz y la democracia, y dedicarnos con todas nuestras fuerzas a mejorar la calidad de vida de nuestro pueblo” (Plan de Gobierno, 2003:167). Para el cumplimiento de este objetivo general se propone la instrumentación de políticas de Estado, internas y externas. Las políticas internas estarían orientadas hacia el pleno ejercicio de la democracia pluralista y representativa, el respeto a los derechos humanos y un gobierno transparente, eficiente y garante de la buena gobernabilidad. Propone también la eliminación

de la pobreza, la corrupción, las desigualdades extremas en la distribución de la renta y procura el crecimiento económico sustentable y el desarrollo social.

El planteo de las políticas externas se concentra en la recuperación del protagonismo internacional, con eje en el fortalecimiento de la integración regional, el aumento del comercio y la cooperación para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, junto con el sostenimiento y fortalecimiento de la democracia en la región. Néstor Kirchner proponía reinsertarse en el mundo para recuperar la credibilidad perdida, participar activamente en la preservación de la democracia y la paz en la región, y convertirse así un actor en la vigilancia de esos principios y mecanismos previstos por el derecho internacional y los convenios regionales. También vio necesario profundizar los alcances de la Declaración Regional de Zona de Paz, para lograr el desarme, y por último, reafirmó el derecho al desarrollo científico tecnológico, incluyendo el uso pacífico de la energía nuclear (Plan de gobierno, 2003:167-169). El modelo de inserción era claramente desarrollista en lo económico y más autonomista en la política exterior.

El centro de inserción estuvo dado, en primer lugar, por el afianzamiento de las relaciones, con la alianza estratégica con Brasil como prioridad, y con el MERCOSUR y los países asociados, Chile y Bolivia, sobre la base del equilibrio y la igualdad entre ellos. La integración regional se proponía como el medio para incrementar la competitividad de los países a partir de la profundización de la investigación, el desarrollo de nuevas tecnologías y el montaje de cadenas productivas. El MERCOSUR, más allá de lo económico, debía profundizar la armonización de normas y la convergencia de políticas públicas, especialmente en el campo social, educativo y cultural. En un mundo globalizado, el fortalecimiento de la alianza regional sería la forma de ubicar a la Argentina en una mejor posición negociadora, tanto a nivel multilateral (ONU, OMC, ALCA, Unión Europea), como bilateral.

Desde la plataforma del Frente para la Victoria (FPV) del 2003, el candidato ya instala la idea de que la Argentina negociará desde el MERCOSUR la Zona de Libre Comercio Hemisférica, el ALCA, no sin antes revisar la estrategia local y regional, para después

enfrentar la continental. En las negociaciones entre MERCOSUR y ALCA, además, se sostiene como principio que lo que se negocie no debe restringir o afectar las posibilidades de concertar acuerdos de naturaleza equivalente con otras regiones o países.

Desde lo económico, el planteo kirchnerista gira sobre dos ejes estratégicos: por un lado, con un proceso de redistribución del ingreso dirigido a mejorar el nivel de vida de los ciudadanos por medio de consensos colectivos. Por otro, la reindustrialización, factor clave de esta propuesta, que implica producir lo que al país le conviene por tener ventajas comparativas y/o competitivas, para fomentar la formación de cadenas de valor y la expansión del complejo agroindustrial. Desde ambos planos, se pretende a recuperar el rol del Estado como garante y equilibrador en las relaciones entre los distintos actores.

5.3. La vuelta al Estado y el largo brazo del presidencialismo en la arena externa

El gobierno de Kirchner planteaba la necesidad de “repensar el MERCOSUR”¹⁰¹, pero primero había que generar un cambio a partir de un modelo de producción, trabajo y crecimiento sustentable y con reglas claras, que generaran recursos fiscales, solvencia macroeconómica y sustentabilidad fiscal; estos factores facilitarían la creación de las condiciones necesarias para generar nuevo y mayor valor agregado. Las acciones de gobierno estuvieron orientadas en base a una agenda interna compleja, que impactaba sobre la política exterior como un elemento más que aportara a la solución de los problemas internos urgentes que tenía el país. Por este motivo, el presidente expresaba que al mundo había que pensarlo en argentino o que la agenda externa también debía involucrar a los temas de la gente (Busso, 2014).

¹⁰¹ En su discurso de asunción, Néstor Kirchner también planteó que “La inserción comercial de la Argentina ocupa un lugar central en la agenda de gobierno. Consolidar la política comercial como una política de Estado permanente que trascienda la duración de los mandatos de gobierno y cuente con la concurrencia del sector privado, de la comunidad académica, de la sociedad civil en general, será un objetivo estratégico de primer orden de esta administración. Profundizar la estrategia de apertura de mercados, incrementar sustancialmente nuestro intercambio con el resto del mundo, diversificar exportaciones hacia bienes con mayor valor agregado, desconcentrar ventas por destino y multiplicar el número de exportadores de modo que los beneficiarios del comercio exterior se derramen sobre todas nuestras ramas productivas”.

Para los gobiernos de la tercera ola democrática, los conflictos giraban en torno a la cuestión del modelo de desarrollo y su relación con la política exterior (Busso, 2014; Paradiso, 2017). Esta dinámica generaría un impacto profundo sobre el Estado, con el Ejecutivo como protagonista, que lo fue llevando, en diferentes velocidades y de manera no lineal, a un progresivo replanteamiento sobre su posición frente a diferentes temáticas. (Comini, 2016). Sobre el rol del Ejecutivo, Tokatlian y Merke (2014) describieron el momento en el que Kirchner asumió la presidencia como la combinación de crisis aguda, dispositivo institucional y tradiciones sociopolíticas arraigadas que se reflejaron, al inicio de su mandato, en lo que se podría denominar “decisionismo diplomático” y se define como una práctica gubernamental en política exterior concentrada en un individuo o en un grupo reducido de individuos, producto de la gravedad de la emergencia, facilitada por ciertas reglas y costumbres en el manejo del frente externo, librada de restricciones formales, aceptada tácita o expresamente por la sociedad civil y dirigida a responder o resolver cuestiones externas clave que están, de algún modo, entrelazadas con la crisis interna¹⁰². Antonio Negri definía así la situación en Argentina en el 2004: “Pienso que la Argentina es uno de los grandes laboratorios de la modernización posmoderna. Pienso que es donde esas grandes fuerzas activas están experimentando su posibilidad de sobrevivir, luchar, construir y producir” (*Clarín*, 28 de agosto de 2004).

Durante la gestión de Kirchner, el regionalismo le sirvió al país para abandonar el aislamiento en el que se encontraba y para manejarse en los diferentes contextos externos en que se movía, pero

no fue procesado como una herramienta destinada a recomponer la inserción de Argentina en el mundo a través de prioridades de mediano

¹⁰² Véase Acuña (2014). En el marco de la política interna, Quiroga recurre a la noción de “decisionismo democrático”, definida como una praxis gubernamental “que se ubica en una zona ambigua e incierta, entre los imperativos de la política y la vigencia del Estado de derecho” (Quiroga, 2005: 113). En cierto modo, el “decisionismo democrático” y el “decisionismo diplomático” están emparentados: ambos suponen que “el decisor último y fundamental opera en un marco en el que el régimen prevaleciente es la democracia, enfrenta una contingencia crítica objetiva, se desentiende de determinaciones políticas y normativas, y dispone de los atributos básicos y respaldos indispensables para establecer e imponer su decisión” (Tokatlian y Merke, 2014: 272).

plazo. A propósito de ello, un tópico que debe tenerse en cuenta es el vínculo regional de la Argentina. En realidad, este vínculo pasó por el alcance sudamericano del MERCOSUR, siendo este bloque la estructura a través de la cual el gobierno concentró sus expectativas y acciones políticas y diplomáticas. [...] Más precisamente, la política exterior argentina se encapsuló en Sudamérica. Por lo tanto quedó atrapada en la vieja premisa del barón de Río Branco cuando pontificó que esta subregión debía ser una esfera de influencia de Brasil, mientras que América del Norte y Central debía ser de Estados Unidos (Miranda, 2007b: 14-15).

5.4. La relación del kirchnerismo y los empresarios en relación con el MERCOSUR

Néstor Kirchner llevó adelante este esquema programático por medio de acciones como, por un lado, maximizar los efectos de su plan macroeconómico y utilizar todas sus herramientas para reorganizar la economía, y por otro, sacar adelante la economía interna con el rol mucho más expansivo del Estado. Esta combinación de estrategia y herramientas movilizó al empresariado dividiéndolo y “fortaleciendo al kirchnerismo en el avance de la relación Estados-empresarios bajo el formato del capitalismo selectivo en el cual la distribución de oportunidades de ganancias y rentas depende del instrumental macroeconómico empleado para cumplir, en cada coyuntura, el objetivo político de maximizar la expansión en el corto plazo”¹⁰³ (Bonvecchi, 2012: 143). Este autor, en un muy interesante análisis, explica mediante el juego de los dos niveles de Putnam (1996) cómo Néstor Kirchner, ante la oposición de parte del empresariado que buscaba volver al statu quo anterior y preservar su renta y posiciones, negociaba¹⁰⁴, aplicando la estrategia de multiplicar el conjunto de acuerdos posibles (*winset*) con cada jugador. Lo que diferencia a la estrategia de negociación del kirchnerismo en la relación Estado-empresarios es que los anteriores gobiernos buscaban o el apoyo o la aquiescencia o aceptación de la propuestas del menemismo u otros gobiernos, que los compensaban por eventuales daños ocasionados; en cambio, Kirchner “condicionó el otorgamiento de esa renta a la aceptación empresarial de

¹⁰³ La intención de este capítulo es ver cómo negocia el presidente Kirchner frente a las demandas de los empresarios nacionales, y luego, cómo se refleja esta negociación en el marco del MERCOSUR, cuando el expresidente presiona a los representantes de Brasil en la búsqueda de dar respuesta a sus empresarios y en la defensa de las políticas desarrollistas que emprendía.

¹⁰⁴ La negociación en dos niveles de Robert Putnam (1996) fue expuesta en el capítulo uno de esta tesis.

una mayor intervención estatal en la gestión de los negocios y en la determinación de la rentabilidad misma” (Bonvecchi, 2011: 145).

El espacio de la estrategia de negociación con los empresarios era más amplio; la región era la plataforma desde la que Argentina podía generar negocios que ampliaran su mercado interno y lo desarrollaran. El relevamiento de las conferencias de la UIA y las manifestaciones en las cumbres de MERCOSUR tal como las recogieron los medios de ese tiempo dejan claramente expuesta la amplitud de esta estrategia de negociación que se extendía más allá de la propia frontera y que incidió en muchas oportunidades en la relación con el gobierno brasileño y lo llevó también a una negociación con sus propios empresarios. Esta nueva forma de gestión implica también el direccionamiento de las acciones de política exterior, por lo que se analizarán los actores políticos en juego y sus motivaciones; las acciones y estrategias de los grupos económicos y su relación con los lineamientos de política exterior. Así se podrá ver la doble dimensión o el espacio interméstico, donde se ponen en tensión, discusión y negociación los intereses, las demandas y las acciones de las principales fracciones de la clase dominante a partir de sus diversas expresiones como organismos corporativos, alineamientos interempresariales y grupos económicos (Kan, 2015). Así, es clave repasar en los primeros años del kirchnerismo la posición de la UIA con respecto a este tema.

La UIA fue la primera cámara sectorial que apoyó al MERCOSUR. La entidad no se demoró en destacar y apoyar los conceptos vertidos por Kirchner en la Asamblea Legislativa el día de su asunción sobre las iniciativas de potenciarlo. Los industriales buscaron rápidamente un acercamiento al canciller Rafael Bielsa para discutir sobre el MERCOSUR, y sobre la necesidad de crear la figura de las salvaguardias¹⁰⁵ (cuotas y aranceles) para proteger a un sector que resultara dañado por la importación de otro socio del bloque.

¹⁰⁵ LA OMC, como principio, establece en el Acuerdo sobre Salvaguardias (“Acuerdo SG”) las normas para la aplicación de medidas de este tipo de conformidad con el artículo XIX del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) de 1994. Las medidas de salvaguardia se definen como “de urgencia” con respecto al aumento de las importaciones de determinados productos cuando esas importaciones hayan causado o

La importancia de este pedido radicaba en que hasta ese momento solo se permitían salvaguardias contra mercaderías de países de fuera del MERCOSUR. La UIA reclamó que la implantación de esta herramienta contra la competencia desleal no implicara la eliminación de otras, como las medidas antidumping (contra la venta por debajo del costo) o las represalias contra los productos subsidiados. Representantes de la UIA advirtieron que ese es “el trueque que ofrece Brasil” y rápidamente redactaron un documento pro Kirchner, en el que se destaca la visión del presidente: “MERCOSUR y la integración latinoamericana como parte de un proyecto político regional” (UIA, 2003). La mayoría de los industriales se mostraron favorables a colaborar con el gobierno. El documento destacó las expresiones de Kirchner en favor de “políticas de largo plazo”, la “reconstrucción de un capitalismo nacional”, las “políticas activas”, el “mantenimiento del equilibrio fiscal” y contra la evasión. Un día antes, la Asociación Empresaria Argentina (AEA) había apoyado a Kirchner con un comunicado que destacó otras opiniones. Una minoría de socios de AEA intentó sin éxito que el texto también incluyera críticas al “cambio” propuesto por el nuevo jefe de Estado (*La Nación*, 28 de mayo de 2003).

La 9ª Conferencia se desarrolló durante los primeros días de diciembre de 2003, luego del Consenso de Buenos Aires entre Lula y Kirchner. La UIA dio a conocer el documento donde expresa su posición frente al MERCOSUR y reconoce sus grandes logros: en este contexto, uno de los ejes de la conferencia se denominó “Política exterior y negociaciones

amenacen causar un daño grave a la rama de producción nacional del Miembro importador (artículo 2). Esas medidas, que en general adoptan la forma de suspensión de concesiones u obligaciones, pueden consistir en restricciones cuantitativas de las importaciones o aumentos de los derechos por encima de los tipos consolidados. Constituyen, pues, uno de los tres tipos de regulaciones especiales de protección del comercio (los otros dos son las medidas *antidumping* y las compensatorias) a las que pueden recurrir los Miembros de la OMC. Los principios rectores del acuerdo son los siguientes: deberán ser temporales; solo podrán imponerse cuando se determine que las importaciones causan o amenazan causar un daño grave a una rama de producción nacional competidora; se aplicarán (generalmente) de manera no selectiva (es decir, en régimen NMF o de la “nación más favorecida”); se liberalizarán progresivamente mientras estén en vigor; el Miembro que las imponga deberá (en general) dar una compensación a los Miembros cuyo comercio se vea afectado. Por consiguiente, las medidas de salvaguardia, a diferencia de las medidas *antidumping* y las medidas compensatorias, no requieren una determinación de práctica “desleal”; deben aplicarse (en general) en régimen NMF y deben ser (en general) “compensadas” por el Miembro que las aplique. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/safeg_s/safeg_info_s.html (consultado 10 de julio de 2019).

internacionales”; al respecto, se planteó la posición oficial de la UIA sobre el tema del MERCOSUR y las negociaciones internacionales¹⁰⁶.

Los lineamientos más destacados son, en primer término, el reconocimiento del MERCOSUR como un gran proyecto de integración política, económica y social. “Los logros alcanzados hasta el presente no son menores y quedan evidenciados en el incremento del comercio alcanzado y la superación histórica de la hipótesis de conflicto entre los países miembros”¹⁰⁷. Sin embargo, el documento también señala que la ausencia de una armonización de las políticas macroeconómicas entre los países miembros había permitido que la crisis económica que azotó la región profundizara sus consecuencias entre los sectores y, en particular, de la Argentina (UIA, 2003: 136).

Sobre las causas de la crisis del MERCOSUR, el documento dejaba en claro el problema de las asimetrías con Brasil, esto es, el desfasaje entre la apertura arancelaria alcanzada y la armonización de las reglas y disciplinas comerciales necesarias para el perfeccionamiento de un mercado común. “El MERCOSUR aún carece de las herramientas adecuadas para proteger a la industria local de una competencia desleal o de un crecimiento abrupto o desmedido de las importaciones” (UIA, 2003: 136).

En otra parte del documento se refería al rol del MERCOSUR como la institución natural para las negociaciones en ámbitos regionales y globales como el ALCA o la Unión Europea (UE). Aunque ponía el eje en resolver los problemas internos que dificultaban el normal desarrollo del bloque: “El MERCOSUR es el gran instrumento para enfrentar las negociaciones internacionales, tanto con el ALCA como con la Unión Europea. La Argentina junto con Brasil tiene mucha más para ganar en esas negociaciones, y Brasil, a su vez, puede obtener mayores ventajas si es acompañado en la negociación por sus socios del MERCOSUR [...] Un mejor MERCOSUR es indispensable para la concreción de tales

¹⁰⁶ La UIA frente al MERCOSUR y las negociaciones económicas internacionales (UIA, 2003).

¹⁰⁷ Tiene que ver especialmente con la profundización de la relación entre Argentina y Brasil en línea con los objetivos de gobierno de Néstor Kirchner.

objetivos. Sin embargo, para aprovechar estas ventajas debemos, primero, resolver las asimetrías constitucional y macroeconómicas existentes y crear los mecanismos que permitan la solución de los recurrentes conflictos comerciales intrabloque” (UIA, 2003: 137)¹⁰⁸.

El análisis realizado por la UIA resalta dos cuestiones de fundamental importancia, sobre lo que vuelve en la 10^o Conferencia de 2004¹⁰⁹, y es que el acuerdo arrastraba fallas desde los noventa, y aun sin solución continuaba sosteniéndose sobre dos cuestiones fundamentales; por un lado, el tema de la institucionalidad, el problema de las asimetrías constitucionales y políticas y, por otro, las diferencias comerciales; sin duda, los temas de más conflictividad para los industriales, arena donde se debatían los problemas existentes con Brasil¹¹⁰.

La UIA advirtió en numerosas oportunidades sobre la asimetría constitucional entre los miembros del MERCOSUR, partiendo de la base de que el Tratado de Asunción (1991) confirma el esquema institucional establecido de carácter intergubernamental y regido por el derecho internacional. A esto se le suman las diferencias de jerarquía que existen entre los cuatro países con respecto a los distintos ordenamientos jurídicos que los rigen: no es igual el lugar que esta normativa tiene en Argentina, con respecto a las que le daban Brasil y Uruguay¹¹¹.

¹⁰⁸ Véase Kan (2015).

¹⁰⁹ 10 Conferencia de la UIA -2004. Una Argentina mejor para todos: Desarrollo económico con equidad social.

¹¹⁰ En este sentido fueron varios los avances con miras a sanear este déficit político-institucional: en 2004 se avanzó en la constitución del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR, que estaba creado desde 2002, a partir del Protocolo de Olivos. En 2003 se conformó la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) para representar al bloque frente a terceros. También en 2004 nació el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), para el acceso de fondos destinados a financiar proyectos de convergencia estructural, competitividad, cohesión social e infraestructura institucional, y se giró a la Comisión Parlamentaria MERCOSUR la elaboración del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. En la Cumbre de Presidentes de Córdoba en julio de 2006 se aprobó el ingreso de Venezuela al MERCOSUR y se creó el Observatorio de la Democracia del MERCOSUR. En la Cumbre de Presidentes de Mar del Plata de enero de 2007, se aprobó el ingreso de Bolivia.

¹¹¹ Véase Villamarín (2002: 72). “En lo que respecta específicamente a la relación existente entre el ordenamiento del MERCOSUR y el derecho interno de sus miembros, la falta de un órgano jurisdiccional que establezca la prelación entre ambos ordenamientos hace necesario recurrir al análisis de las Constituciones de

En lo relativo a las asimetrías macroeconómicas intrabloque, la UIA sostenía que la liberalización comercial en el MERCOSUR debería haber estado acompañada por la armonización macroeconómica y sectorial, tal como lo dispone el Tratado de Asunción.

El embajador Juan Pablo Lohlé fue el encargado de puntualizar acerca del compromiso del gobierno argentino con la institucionalización del MERCOSUR, “tal como lo ha demostrado con el fuerte impulso que dio al Protocolo de Olivos para la solución de controversias y, ahora, con las negociaciones tendientes a modificar el Protocolo de Ouro Preto. Institucionalización y seguridad jurídica son aspectos esenciales en la consolidación del bloque. Justamente, en el aspecto jurídico, [...] se logró un avance en la aprobación del Protocolo de Olivos, pero se debe ir hacia un tribunal permanente, al cual puedan acceder no sólo los estados sino también las personas jurídicas y las personas físicas” (UIA, 2004: 166). También en el ámbito jurídico destacó la necesidad de homogeneizar la legislación en los cuatro países en materia de tratados. “Es fundamental que todos podamos tener certeza de que un tratado, en la legislación de nuestros socios, tiene la misma validez respecto a los otros socios”. El embajador consideró esencial que, en los países del bloque, los tratados tuvieran, como en la Argentina, una jerarquía superior a la de las leyes ordinarias; “es decir, el MERCOSUR debe alcanzar una simetría constitucional, porque las consecuencias negativas para la consolidación del bloque se ven cuando hay controversias judiciales. Y esto hace a un aporte fundamental a la seguridad jurídica del bloque” (UIA, 2004: 166) Además, a la UIA le resultaba indispensable la creación de mecanismos ágiles, eficientes y operativos

los Estados parte, debiendo destacar la existencia de importantes asimetrías respecto de la jerarquía normativa del MERCOSUR, y la falta de adecuación de algunas de ellas a los requerimientos propios de la Integración”. También Grandi y Schutt (1999) en Martínez Puñal (2005: 74), quienes definen a este escenario como de *Imperfection Juridique* “Il faut également tenir compte d’autres facteurs: L’insécurité juridique provoquée par l’absence de transpositions des normes du MERCOSUR a la législation interne des pays (en Juillet 1998, les gouvernements eux-mêmes reconnaissent qu’environ 200 normes, soit la moitié des dispositions adoptées, ne sont pas encore transposées) ; l’absence de véritable suprématie des normes internationales sur réglementations ; et le manque de souplesse du mécanisme de résolutions de controverses [...], qui entraîne une aggravation des conflits et compromet le renforcement de la crédibilité juridique du bloc, qu’une interprétation de la réglementation du MERCOSUR par des organes indépendants du gouvernements, qui interpréteraient les normes du MERCOSUR en étant imprégnés d’une logique communautaire, n’implique pas nécessairement la création d’instances supranationales”.

para la resolución de conflictos comerciales entre los países miembros (UIA, 2003: 136). Las propuestas que lanzaba esta agrupación no eran novedad, ya que sobre varias de ellas hacía reclamos desde la crisis de 1999: cláusulas de salvaguardia, cupos, aranceles y acuerdos sectoriales bajo un acuerdo macro para todos los sectores (Kan, 2009).

Cabe destacar que con este documento, la UIA no hacía más que solicitar la intervención del Estado con acciones concretas para negociar los acuerdos sectoriales. Por un lado, con el pedido de establecimiento de cláusulas de salvaguardia que permitieran aplicar cupos, cuotas o aranceles frente al crecimiento súbito de las importaciones en relación con el consumo interno y la capacidad de abastecimiento local, como iniciativa para la protección del mercado local (mercado ampliado pero con restricciones). Por otra parte, y para incentivar las soluciones entre privados y la integración de las cadenas productivas, señalaban la necesidad de arbitrar la sanción de un acuerdo marco que permitiera regular los acuerdos sectoriales. Este acuerdo debería constituir un compromiso formal de los Estados partes para hacer cumplir, en origen de las mercaderías, los pactos sectoriales establecidos. De lo contrario, sin una institucionalización en un marco de seguimiento y control de los organismos aduaneros, tanto de origen como de destino, los esfuerzos privados no pasarían de ser meras expresiones de deseos.

Para obtener todos los beneficios del MERCOSUR, la UIA sugería mejorarlo, convertirlo en promotor del desarrollo de la región y su integración en el mundo. De ahí el planteo de superar las asimetrías constitucionales y macroeconómicas e instituir herramientas que permitieran resolver conflictos comerciales de un modo eficiente y operativo.

Con la finalidad de lograr que se detectaran primero y efectivizaran luego los cambios imprescindibles a la normativa vigente para mejorar su funcionamiento, la UIA sugirió la constitución de un grupo de trabajo mixto, público-privado, con representantes de los cuatro países miembros, que se expidiera en un plazo no mayor a 90 días corridos a su constitución y antes del 31 de marzo de 2004, respecto de las modificaciones sugeridas, y de un programa

concreto de implementación, que no debería extenderse más allá del 30 de junio de 2004 (UIA, 2003: 137)¹¹².

Las opiniones dentro del sector estaban divididas con respecto a las ventajas de avanzar en la constitución del ALCA o profundizar las relaciones comerciales con la UE. En el caso del ALCA, solamente el 15% estaba de acuerdo con la constitución inmediata, mientras que el 47% prefería una incorporación paulatina, y aproximadamente el 30% prefería no constituirlo. En el caso de la UE, había una adhesión mayor hacia una constitución inmediata del 23%; de una paulatina constitución, del 59%; y de una no constitución, del 19%. Esto demostraba la preferencia sobre mercados abiertos, pero priorizando los bloques regionales, aunque sin descuidar una lenta y progresiva integración al mundo a partir de acuerdos como los mencionados (UIA, 2003: 149).

Esto corrobora lo que desde 2001 el grueso de la industria –más allá de algunas grandes empresas o grupos económicos en particular– venía sosteniendo en conjunto: preferencia en arreglar primero los problemas del MERCOSUR y a partir de esa instancia, negociar el ALCA. La inserción regional para la industria debía respetar ese orden. En la 9ª Conferencia, nadie negaba el ALCA abiertamente; es más, algunos evaluaban este proyecto con cierto potencial. Todos querían que continuaran las negociaciones, pero coincidían en que la estrategia a seguir era por medio del MERCOSUR. Respecto de este último, reclamaban algo más que los gestos presidenciales.

Sobre la situación con Brasil y del MERCOSUR, los industriales concordaban en que las posturas del gobierno en los diferentes frentes externos tenían que adoptarse en conjunto con su principal socio regional, Brasil, pero en tanto no se revirtieran las tensiones existentes, continuaba la desconfianza sobre el país vecino.

¹¹² Informe de la 9.ª Conferencia Industrial Argentina. La UIA frente al MERCOSUR y las negociaciones económicas internacionales.

Los directivos de la UIA coincidían con la posición del Gobierno acerca de negociar en bloque contra una potencia como Estados Unidos en lugar de hacerlo por separado, pero al mismo tiempo, sostenían la histórica desconfianza sobre Brasil y la posibilidad de que, ante un fracaso del ALCA, ese país dominaría el MERCOSUR a su “antojo”. “‘La Argentina debe ir con el MERCOSUR porque negociar en bloque le da más fuerza’, dijo Manfredo Arheit, presidente de la Asociación de Industrias Metalúrgicas de la República Argentina (Adimra), al tiempo que advirtió que el país no debe confiarse de Brasil porque ‘nuestro vecino siempre se corta sólo en las negociaciones al defender a su industria nacional con más énfasis que la Argentina’” (*El Cronista Comercial*, 17 de noviembre de 2003).

En la posición oficial de la UIA quedaba claro para el conjunto de los industriales que, si bien no había rechazo, el ALCA se negociaría dentro del MERCOSUR. Además, que los plazos no estaban dados para que el acuerdo original se firmara en 2005, y que se reclamaba una mayor interacción entre gobierno y empresarios para entablar las negociaciones con Brasil, el MERCOSUR, el ALCA y otras gestiones internacionales en general.

Este reclamo continuo estaba presente en el discurso de la entidad y se refleja en la demanda que desde ahí le hacen a Néstor Kirchner en una reunión previa a un viaje a Brasil:

Hay que arbitrar las herramientas necesarias para corregir las asimetrías comerciales con Brasil. Álvarez Gaiani, el presidente de la entidad, habló de la necesidad de aplicar “salvaguardias” contra determinadas importaciones brasileñas, pero reconoció el malestar que esto genera al socio mayor del MERCOSUR y expresó su preocupación por la creciente llegada de calzados, textiles y electrodomésticos desde el gigante sudamericano y pidió “analizar los sectores más comprometidos” para después equilibrar la balanza comercial, dado que por primera vez desde que se creó el MERCOSUR se vienen registrando doce meses consecutivos de déficit con Brasil (*La Nación*, 27 de junio de 2004).

El ministro de Economía, Roberto Lavagna, anunció más tarde la negociación de un acuerdo con Brasil para que limitara sus envíos a la Argentina de electrodomésticos de línea blanca (cocinas, heladeras, lavarropas) y advirtió que de no conseguirse, se adoptarían medidas unilaterales (*La Nación*, 6 de julio de 2004). Estas declaraciones inmediatamente provocaron la reacción de Brasil, que envió a su canciller, Celso Amorim, a un encuentro

con su par argentino, Rafael Bielsa, y el presidente Kirchner. La necesidad de encontrar una estrategia para colocar los productos del MERCOSUR en el mundo fue la prioridad planteada. “En relaciones intensas como las de Brasil y la Argentina siempre hay pequeñas diferencias, pero debemos tener una visión de largo plazo, destacó Amorim” (*La Nación*, 9 de agosto de 2004).

Los funcionarios intentaron distanciarse así del conflicto comercial en torno del intercambio de electrodomésticos y la controversia surgida por la importación de autos. En tanto, Bielsa señaló: “No nos detuvimos tanto en disputas como lavarropas o leche en polvo sino en la estrategia de colocar productos del MERCOSUR en el mundo. Para eso vamos a trabajar los gobiernos y vamos a convocar a los empresarios de ambos países”. Las asimetrías las explicó como producto de “realidades diferentes”, aunque “la integración productiva nos permitirá salir de las diferencias circunstanciales”. Bielsa destacó el financiamiento que recibían las empresas brasileñas: “Hay una realidad. Brasil tiene un Bndes (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) que apoya a las empresas brasileñas si hay una licitación. Las empresas argentinas también deberían tener financiamiento. La solución son los *join ventures*, no sólo para producir productos binacionales sino para hacer obras públicas. Hay que coordinar las agencias de financiamiento: Bndes, BICE, Fonplata, IIRSA” (*La Nación*, 9 de agosto de 2004).

A pesar de las gestiones del gobierno en la comisión de seguimiento del comercio bilateral –donde se cerraron acuerdos para que los empresarios brasileños limitaran sus envíos a la Argentina de productos textiles y de calzado–, el sector textil seguía disconforme por el incumplimiento de uno de los pactos y por el aumento de la importación de otros artículos, mientras que el de calzado reclamaba convenios que restringieran específicamente la llegada de zapatillas. En una reunión con el presidente, los empresarios advirtieron que “una vez terminada la renegociación de la deuda, se acelerarán los grandes proyectos de inversión”. Le dieron un informe sobre cortes energéticos en industrias y las suspensiones de personal que debieron aplicar, además de conversar de temas laborales. La UIA se limitó a presentar el informe que concluía que el 64,7% de lo exportado al resto del MERCOSUR

entre 1995 y 2003 eran manufacturas; en cambio, alrededor del 80% de lo importado estaba conformado por bienes industriales.

Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva fueron gestores de un delicado equilibrio entre la amistad política y los conflictos y recelos en la relación comercial. El lado conflictivo se mostró entre la Argentina y Brasil al iniciarse la XXVI Cumbre del MERCOSUR en Puerto Iguazú en julio de 2004, a raíz de las medidas proteccionistas que había adoptado la Argentina para limitar las importaciones de electrodomésticos brasileños. Según el presidente Kirchner, “El MERCOSUR debe servir para que las industrias se desarrollen en forma equitativa, no para que se beneficie un solo país. Si no, no sirve [...] La relación entre nosotros está más que bien. Acá se trata de defender intereses y hay que dialogar” (*La Nación*, 8 de julio de 2004).

La vuelta a la separación entre la cuestión política y de valores compartidos con Brasil tal como había sido pactada en el Consenso de Buenos Aires y las cuestiones planteadas por el empresariado local, con reclamos de los sectores más vulnerables de la economía argentina, mostraban claramente cómo una vez más el frente interno moldeaba la relación entre ambos países.

La intención del Gobierno argentino no era cerrar la frontera a los productos provenientes de Brasil, pero sí buscar una manera efectiva de eliminar las asimetrías, y presionó anunciando que las restricciones a las importaciones podrían ampliarse al sector textil, al del calzado y al de autopartes. Una posible solución pasaría por buscar mecanismos que eliminaran las ventajas comparativas de las inversiones brasileñas. “‘Debemos promover la correcta distribución de costos y beneficios para todos los miembros del bloque’, enfatizó el presidente durante el discurso de apertura de las deliberaciones, en un directo mensaje a Brasil” (*La Nación*, 9 de julio de 2004). “‘Ratificamos el compromiso de los dos países a promover un desarrollo industrial conjunto. Estos pequeños inconvenientes no pueden ser un estorbo en nuestra relación’, sostuvo Lula, en relación con Kirchner” (*La Nación*, 9 de julio de 2004).

Ambos presidentes coincidieron en discutir un proyecto de desarrollo binacional de largo plazo. Sobre esto, Lula señaló: “Entendemos lo que plantea la Argentina y tenemos que ponernos a trabajar para que no haya asimetrías”. Para el Gobierno, la gestión final entre los jefes de Estado aplacó el conflicto y abrió el camino a una solución sin más traumas. Por su parte Kirchner aclaró que “Hemos generado un camino que debería llevar a saldar las diferencias”, para concluir que su amistad con Lula seguía “intacta” (*La Nación*, 9 de julio de 2004).

En la 10a Conferencia de la UIA -2004¹¹³ Débora Giorgi, directora del Centro de Estudios para las Negociaciones Internacionales (CENI)¹¹⁴, daba un diagnóstico bastante pesimista acerca de los avances del MERCOSUR a diez años de OP, volviendo sobre los mismos temas del año anterior. “El MERCOSUR muestra características comerciales, productivas e institucionales muy alejadas de aquellas expectativas iniciales [...] que estuvieron en el espíritu de quienes lo pergeñaron 10 o 15 años antes. Los supuestos adoptados en Ouro Preto (OP) mayoritariamente, no se cumplieron, y algunos de los resultados de esos incumplimientos, para nuestro país, deben ser evaluados” (UIA, 2004: 162-163).

En línea con lo expresado dijo que “desde el punto de vista de las cuestiones comerciales, el patrón de comercio bilateral de Argentina con Brasil, luego de haber tenido un mejoramiento relativo hasta el año 1998, en lugar de hacerse más intensivo en productos industriales, en cumplir con aquel objetivo de especialización, integración, aumento de productividad para salir al mundo, está tendiendo a asimilarse a un patrón de comercio muy similar al que tiene Argentina con extrazona” (UIA, 2004: 163). En 1998 el saldo comercial

¹¹³ Informe de la 10.ª Conferencia Industrial Argentina. Una Argentina mejor para todos: Desarrollo económico con equidad social, del 23-25 de noviembre de 2004.

¹¹⁴ El CENI fue creado en febrero de 2003. La intención de la UIA era que los negociadores que salieran del CENI fueran parte activa en todas las rondas de conversaciones que mantuviese la Argentina con los distintos bloques económicos internacionales. En palabras del entonces presidente de la UIA: “La idea es que desde este centro de estudios salgan los próximos negociadores del sector privado y que podamos trabajar con el Estado” (*La Nación*, 20 de febrero de 2003).

de intercambio era favorable a Argentina en casi 900 millones de dólares. En 2004, el intercambio es desfavorable, estimado en alrededor de los 1.700 millones de dólares. Esto indicaba una pérdida de fortaleza de saldo comercial en productos primarios, y un “superávit en aquellas manufacturas donde la relevancia de los recursos naturales es importante a la hora de determinar la rentabilidad” (UIA, 2004: 163). Aunque resaltó que se había avanzado muy poco en el intercambio de manufacturas de baja tecnología (UIA, 2004: 163).

Por su parte, Luis Pagani, presidente de la Asociación Empresaria Argentina (AEA) –corriente opositora en la UIA–, tuvo un gesto de apoyo al presidente Néstor Kirchner, a quien reconoció como el impulsor de la reconstrucción de un “empresariado nacional” en su primer año de gobierno. El empresario identificó dos desafíos para el segundo año de Kirchner en la Casa Rosada: el acceso al crédito, sobre todo a través de la banca pública, y una reforma tributaria. “El costo del capital prácticamente hace inviable la inversión a largo plazo. Por eso, el presidente de la firma alimentaria Arcor reclamó que haya una banca oficial que preste a largo plazo para el desarrollo competitivo”. En referencia a las grandes empresas, Pagani reconoció que el cierre de la negociación de la deuda pública en default, “que ojalá sea este año, permitirá salir al exterior a tomar créditos” (*La Nación*, 23 de mayo de 2004).

La 11ª Conferencia Industrial Argentina se desarrolló bajo una lógica diferente: el foco estaba puesto en la empresa argentina y la necesidad de un empresariado nacional. El MERCOSUR ya no tenía un rol tan protagónico como lo había tenido en las tres conferencias anteriores pero, en palabras del secretario de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa del equipo del ministro Lavagna, Miguel Peirano, se había dado un cambio sustancial en la estrategia frente a las negociaciones internacionales respecto de los años noventa, para que la inserción de Argentina en el mundo fuera compatible con el progreso industrial.

Hoy se concilia la integración en los mercados externos con el recuerdo del mercado interno, estimulando así el empleo y la producción nacional. En este marco se encaminaron los acuerdos de limitación de importaciones en el MERCOSUR, frente a daños sectoriales, la negociación de mecanismos institucionales para evitar estos daños al interior del bloque, y el replanteo de la política automotriz. Tenemos el objetivo de consolidar un MERCOSUR que potencie el desarrollo industrial de todos sus socios; en

esta misma línea, se enmarcan las decisiones frente a cada una de las negociaciones económicas internacionales (UIA, 2004: 139).

5.5. Las cumbres presidenciales, también arena de la resolución de los conflictos sectoriales

El diario *O Estado de Sao Paulo* publicó “Brasil le da su primer ‘no’ a la Argentina”. Según el periódico, “la decisión final fue del propio presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Él discutió la propuesta, con los ministros de Relaciones Exteriores, Celso Amorim; de Hacienda, Antonio Palocci, y de Agricultura, Roberto Rodrigues, y con el jefe de Gabinete, José Dirceu; el secretario ejecutivo de Desarrollo, Marcio Fortes, y el asesor especial de la Presidencia, Marco Aurelio García”. La propuesta “fue rechazada por ser contraria a la integración comercial, base del Mercosur, y también porque ya existe una alternativa que para el gobierno brasileño funciona bien: la comisión bilateral (de seguimiento económico), que viene negociando y atando acuerdos por sector, como es el caso del cuero, la leche y las heladeras” (*La Nación*, 9 de diciembre de 2004). Sin embargo, la Asociación Nacional de Fabricantes de Productores Electro Electrónicos (Eletros), apoyó a Lula. “Al tomar esa decisión, el gobierno brasileño asume una posición correcta de defensa de la industria brasileña y contra las ofensivas proteccionistas de la Argentina”, afirmó el presidente de Eletros, Paulo Saab¹¹⁵.

La posición del gobierno argentino –de no apoyar la campaña de Brasil para convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas– dio lugar al malestar en el gobierno de Brasil; a esto se le sumó la ausencia del presidente Néstor Kirchner en la reunión del Grupo Río y, más aún, su nueva ausencia en el lanzamiento de la

¹¹⁵ Desde Brasil se daba cuenta del poco interés de algunos sectores de la sociedad brasileña –y, en algunos casos, abiertamente contrario– a la profundización del MERCOSUR. Un ejemplo fue el encuentro realizado en noviembre de 2004 por empresarios de diversos sectores, entre ellos representantes de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), de la Asociación Brasileña de Fabricantes de Calzados (Abicalzados), la Asociación Nacional de Fabricantes de Productos Electro-Eléctricos (Eletros) y la Asociación Brasileña de Comercio Exterior (AEB). En aquella oportunidad, el debate giró en torno de la idea de dar un paso atrás en el MERCOSUR: retroceder de una unión aduanera considerada imperfecta a un área de libre comercio. Según este grupo de empresarios, “el MERCOSUR funciona como un ancla que limita a Brasil en las negociaciones internacionales y dificulta acuerdos bilaterales con EEUU y la UE”. “Empresários discutem o Mercosul”, *Valor Econômico* (16 de noviembre de 2004).

Comunidad Sudamericana de Naciones, en Perú. Estas actitudes del presidente argentino fueron vistas como un intento de darle la espalda a la pretensión de liderazgo regional de Lula.

Nuevamente, los proyectos internos se contraponían a las necesidades de los actores internos de Argentina y Brasil. “‘Lo que nosotros necesitamos es tiempo para poder llevar adelante el programa de reindustrialización de la Argentina’. Pero el Ejecutivo brasileño viene sosteniendo reclamos de los sectores industriales locales” (*La Nación*, 9 de diciembre de 2004).

En la Cumbre Presidencial de Ouro Preto (diciembre de 2004), los presidentes de Argentina y Brasil volvieron a fijar sus posiciones con respecto a los conflictos sectoriales y a los escasos resultados conseguidos con relación a la superación de las diferencias macroeconómicas. Néstor Kirchner afirmó que los beneficios del MERCOSUR “no pueden tener una sola dirección”, y que sus logros “alcanzan a un porcentaje aún modesto”. Ningún país de la zona “es por sí mismo ni tan grande ni tan fuerte como para prescindir del destino regional”, una alusión al liderazgo de Brasil en el bloque y su potencial exportador. “Lo importante es que podamos hablar de estos temas y no demoremos en avanzar hacia los objetivos comunes generando mecanismos que atenúen las asimetrías y favorezcan una relación equilibrada entre los miembros” (*La Nación*, 17 de diciembre de 2004).

Néstor Kirchner sostuvo que más allá del compromiso de la Argentina de llevar adelante un modelo de crecimiento sustentable con justicia social, el país “quiere integrarse al mundo de manera inteligente”. Asimismo, instó a “rescatar el Tratado de Asunción del archivo y ponerlo en plena vigencia”, en relación con el documento constitutivo del bloque que prevé el desarrollo equilibrado de los países con una coordinación macroeconómica consensuada. “El nivel de compromiso de los presidentes no se condice con los avances posteriores” que se registraban en las reuniones técnicas de los países miembros del bloque, y consideró que “en las mesas de negociaciones priman los problemas coyunturales locales sobre la estrategia colectiva” (*La Nación*, 17 de diciembre de 2004).

Kirchner volvió a los principios que enunciara en su discurso de asunción, y retomó la idea de hacer del MERCOSUR un proyecto “político social y regional”, ya que la integración podría “favorecer el desarrollo y el bienestar y ayudar a que acabe la exclusión social”. Por su parte, Lula tomó una posición crítica frente a lo que consideró “voces pesimistas” en medio de los fuertes reclamos de Kirchner, que denunció la falta de simetría del bloque y renovó su propuesta de introducir salvaguardias para reducir las importaciones brasileñas.

“Es por lo menos extraño que voces pesimistas magnifiquen dificultades y tropiezos que son naturales en cualquier proceso de integración”. Mientras la Argentina reclamaba instrumentos para limitar importaciones brasileñas, Lula da Silva entendía que el comercio del MERCOSUR había crecido “en forma exponencial, impulsado por la superación de barreras y obstáculos que frenaban el potencial de nuestras economías”.

Por su parte, el presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, Eduardo Duhalde, dijo “hay tareas pendientes y necesidad de avanzar más rápidamente”, y enumeró los puntos que requerían de avances adicionales al Fondo de Convergencia estructural para tratar las asimetrías, la integración energética y la integración física¹¹⁶.

Los temas de coyuntura interna continuaron provocando fricciones en la relación bilateral, si bien desde la Cancillería se decía que “la relación entre Argentina y Brasil es estratégica y no coyuntural, constituye una política de Estado y no va a ser menoscabada por conflictos coyunturales”, las dificultades en cuanto a la superación de las asimetrías eran cada vez más evidentes. Lo que había comenzado con un reclamo de los sectores de la industria de lavarropas en Argentina derivó en una confrontación que repercutió en las relaciones bilaterales y paralizó de alguna manera el proyecto de profundización del MERCOSUR.

¹¹⁶ En esta cumbre se formalizó el ingreso al bloque de Colombia, Ecuador y Venezuela. Estaban presentes los presidentes de Uruguay, Jorge Batlle; de Paraguay, Nicanor Duarte; de Venezuela, Hugo Chávez; de Chile, Ricardo Lagos; de Bolivia, Carlos Mesa; de Perú, Alejandro Toledo, y Martín Torrijos, mandatario de Panamá, como nación invitada.

Argentina buscó la aplicación del mecanismo conocido como Cláusula de Adaptación Competitiva (CAC), que se aplicaba de manera inmediata, una vez comprobado que la política de un país provocaba daño en algún sector productivo del otro. Pero en febrero de 2006, luego de extensas negociaciones, se logró un acuerdo: un conjunto de medidas de contención de importaciones de un producto determinado originario de alguno de los países que afectaran al otro, conocido como Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC). Sin embargo, estas medidas de carácter transitorio no solucionaban la cuestión de fondo y estructural, “que se vaya a reconvertir el sector industrial es una mentira”, expresó Dante Sica¹¹⁷.

El balance comercial bilateral hecho al terminar 2005 fue un argumento más para el reclamo argentino. Ambos países consolidaron el mayor flujo comercial de su historia económica conjunta al llegar a los 16.100 millones de dólares en ventas conjuntas. Pero Brasil, en lugar de ejercer su liderazgo cediendo mercado a sus socios menores, continuó avanzando con sus exportaciones sobre los sectores industriales argentinos: mientras la Argentina le exportó a Brasil 6200 millones de dólares, Brasil le vendió a la Argentina 9900 millones de dólares en productos. Y mientras la Argentina le vendía a Brasil mayoritariamente materias primas, Brasil le enviaba a la Argentina cada vez más productos industrializados. Este fue un reclamo permanente de los sectores industriales nacionales que no pudo ser solucionado aun cuando los niveles de intercambio no disminuyeron. El tipo de exportaciones de Argentina a Brasil continuaba siendo de menor valor agregado que el importado.

En pleno lanzamiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones, en el 2008, se inicia una nueva una nueva crisis. Una semana antes del inicio de la cumbre del MERCOSUR en la ciudad de Ouro Preto, en el estado de Minas Gerais, Brasil no estaría dispuesto a aceptar los pedidos del ministro Roberto Lavagna: la aplicación de salvaguardias para proteger a

¹¹⁷ Dante Sica fue designado secretario Nacional de Industria, Comercio y Minería en 2002, durante la presidencia de Eduardo Duhalde.

sectores amenazados por la competencia brasileña; reglas de “buen comportamiento” para captar inversiones en forma equitativa dentro del MERCOSUR y al mismo tiempo evitar que todos los capitales se vayan al mercado mayor –en este caso, Brasil– y reglas claras para la eliminación de subsidios que distorsionaban los valores de mercado de los productos que circulan dentro del bloque¹¹⁸.

5.6. Los gobiernos y la búsqueda de soluciones a los problemas del MERCOSUR

Varios tipos de medidas se fueron adoptando que daban contenido a la relación entre la Argentina y Brasil, las de carácter económico, como eran la eliminación de las diferencias en sectores clave (textil, porcino y aviar) y la supresión de las barreras de defensa comercial. El financiamiento del comercio exterior arrojó el Convenio de Crédito Recíproco (CCR), gracias al cual las exportaciones de Brasil a la Argentina crecieron un 60% en enero de 2003 (respecto del mismo mes de 2002) y las ventas argentinas, un 15%. En este sentido, se dio un avance en un convenio similar con Chile. “‘En lo productivo nos complementamos en lugar de competir, integrando los sectores productivos para producir juntos aún en un mismo complejo.’ De esta manera, sintetizó Martín Redrado, Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, la relación entre el comercio exterior y la situación económica argentina, ‘convencido’ de que la salida es exportar” (*La Nación*, 11 de marzo de 2003).

En cuanto a lo institucional, “Redrado destacó la ‘creación de un poder judicial independiente; un tribunal permanente de solución de controversias, que sólo falta que sea incorporado por la legislación brasileña’, y el nacimiento de la Secretaría Técnica del MERCOSUR. Por último, planteó los temas de la ‘agenda externa, donde los intereses brasileños y argentinos convergen plenamente pese a todo lo que se dijo’. Parece que para el

¹¹⁸ Véase *La Nación*, El MERCOSUR, dicen en San Pablo, “es una falacia” (15 de julio de 2003), *La Nación*, Kirchner y Lula, aliados (17 de octubre de 2003). *La Nación*, Crean una comisión de control de comercio (17 de octubre de 2003); *La Nación*, Reclamo de Kirchner a Lula (6 de julio de 2004); *La Nación*, Respaldo de la UIA y rechazo de empresarios brasileños (6 de julio de 2004); *La Nación*, Luces y sombras en los acuerdos del bloque (7 de julio de 2004); *La Nación*, Se mantiene el déficit con Brasil (7 de julio de 2004); *La Nación*, Continúa la discusión por las trabas a Brasil (7 de julio de 2004); *La Nación*, Kirchner agravó la tensión con Brasil (8 de julio de 2004); *La Nación*, No descartan más trabas comerciales (8 de julio de 2004).

bloque sudamericano la relación con la UE goza de prioridad marcando un cambio de rumbo en la prioridad de la Política Exterior con Europa por sobre la relación con Estados Unidos, ‘Con la Unión Europea debemos negociar más cuotas sin aranceles’, dijo Redrado. Respecto del comercio con las Américas: ‘el ALCA será un ALCA si nos permite ganar mercados a todos y no sólo a algunos’. ‘Es muy difícil poner de acuerdo a 34 países con grandes disparidades, donde conviven las islas del Caribe junto con Estados Unidos y Canadá. No descarto que se formen varios ALCA bilaterales entre los países latinoamericanos bajo un gran paraguas común que los englobe. No veo una verdadera zona de libre comercio hasta dentro de 15 años’” (*La Nación*, 11 de marzo de 2003).

Los objetivos de política exterior y el nuevo giro en la relación con Brasil, que expresaran el presidente Néstor Kirchner y Martín Redrado, van a ser tomados por un sector de las cámaras empresarias y será el eje fundamental de sus discursos y de los documentos oficiales, surgidos de las diferentes convocatorias de la UIA en las 9°, 10° y 11° Conferencias Argentinas Industriales (CAI) y los empresarios nucleados en la AEA. Estos grupos empresarios acompañaron esta iniciativa del presidente Kirchner dado que sus intereses coincidían con la perspectiva de un Estado desarrollista como el que se proponía el expresidente. Esta política era congruente con sus intereses, ya que tenía una fuerte presencia en la región y estaba fuertemente involucrada en el comercio con Brasil. Por lo tanto, a la hora de apoyar un acuerdo con los EEUU como el ALCA o la profundización del MERCOSUR, tal como estos documentos lo dejan a la vista, preferían este último mercado, que se desarrollaba además en el marco de un mejoramiento de la relación política entre los mandatarios de ambos países. No sin dejar de manifestar sus prevenciones al respecto, la Cámara Argentina de la Mediana Empresa (CAME) presentaba un informe en 2004 en el que advertía que Brasil estaba ampliando su mercado en Argentina a cambio de productos

primarios o semiindustriales, mientras que la Argentina le daba a cambio combustibles o bienes industriales¹¹⁹.

El otro espacio es la relación de carácter político entre Argentina y Brasil, sobre la cual se intentaba profundizar, al margen de los conflictos comerciales que se presentaban.

5.7. La relación política entre Argentina y Brasil: hacia la convergencia de objetivos

Según Rafael Bielsa, el enfoque “latinoamericano y alcalino” que se pretendía imponer en la política exterior en la visión sobre el regionalismo que optaba entre el ALCA o la profundización del MERCOSUR, afianzó la relación entre los países, y esto modificó de manera inmediata y positiva la relación hacia dentro del acuerdo. En esta etapa, la aparición de tensiones tuvo que ver tanto con la intención de Brasil de posicionarse como líder en la región con el apoyo de Argentina en las cuestiones estratégicas hacia el mundo, como el paso del liderazgo regional a global la aspiración de Brasil de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Mientras tanto, la percepción en Argentina era que Brasil buscaba utilizar al MERCOSUR como plataforma de lanzamiento de sus propios proyectos globales. Argentina se volvió más dependiente de Brasil, hacia donde dirigía entre el 30 y 40% de sus exportaciones. La intención de Lula de ampliar el MERCOSUR hacia el resto de la región no fue aceptada por el presidente de Argentina, quien sostenía que la profundización de MERCOSUR debía ser el paso previo a la ampliación (Bernal-Meza, 2008).

El gobierno, ante esta situación, se posicionó frente a los sectores económicos y productivos como el representante de los intereses de aquellos que habían sido relegados

¹¹⁹ En 2004, la CAME mostraba a Brasil (en el contexto de MERCOSUR) como el más beneficiado “al ganar mercado en la Argentina para sus industrias a cambio de productos primarios o semiindustrializados. Los veinte productos más importantes importados de Brasil, que representaban el 87,2% del total de sus exportaciones al país, eran bienes industriales de alto valor agregado. En cambio, los veinte primeros productos que Argentina le proveía a su vecino y que representaban el 85,2% del total de sus ventas a la nación vecina, constituían en gran parte combustibles o bienes agroindustriales” (Rapoport y Madrid, 2011: 302-303).

durante el gobierno de Carlos Menem y frente a la nueva propuesta de Néstor Kirchner apoyaron la decisión de profundizar el MERCOSUR. Este presidente demostró una alta dosis de pragmatismo en el manejo de la relación con los actores económicos, sus demandas y la relación con Brasil, arena en la que estas demandas también estaban presentes moldeando los vaivenes del MERCOSUR.

Shorr y Wainer afirman, en tal sentido que, teniendo en cuenta los intereses que estaban en juego, la vuelta al MERCOSUR fue ampliamente aceptada por los sectores empresarios, los que ya se habían instalado como interlocutores directos del gobierno y representantes del “interés nacional”, básicamente preocupados por la consolidación de “producción y trabajo” que se diferenciara de las políticas neoliberales aplicadas durante los noventa. De ahí la gran importancia que estos sectores –en especial, los representados por la UIA– comienzan a tener en el marco de las negociaciones con Brasil dados los intereses que este sector tenía (Shorr y Wainer, 2005; Granato, 2020). Gran parte de los empresarios entendieron al MERCOSUR como una oportunidad de aumentar el flujo de exportaciones de productos manufacturados, lo que significaba de alguna manera una compensación por las pérdidas producto de la aplicación de políticas de apertura o liberalización comercial (Granato, 2020: 803).

En el 2003, el MERCOSUR ya había atravesado varios ciclos que lo definían, en un principio, como un acuerdo necesario para la región al comienzo de la “tercera ola democrática”, salvaguarda de la incipiente democracia, y de la aplicación de políticas neoliberales y, por tanto, como una estrategia de inserción en un mercado global a través de un mercado ampliado y abierto a la acción de los grupos empresarios dispuestos a establecer mejores vínculos con la región y con el mundo: el “MERCOSUR de los negocios”, donde los principales beneficiarios fueron los grupos empresarios transnacionales que estaban establecidos en Argentina y Brasil (Katz, 2006). Bernal- Meza consideró que el MERCOSUR “representa el ejemplo de regionalismo/regionalización más exitoso de la historia económico-política de la América del Sur contemporánea y es la primera –si bien imperfecta– unión aduanera del continente. Pero, antes que un programa comercial y económico, es un

proyecto político, tanto por sus antecedentes, como por su proyección en la economía política mundial” (Bernal-Meza, 2008: 155).

De esta manera, el regionalismo latinoamericano toma un nuevo rumbo, con el advenimiento de gobiernos que interpretan que la región ya no es solo un espacio económico sino más bien un ámbito desde donde lograr una mayor autonomía a escala internacional y de desarrollo pero sin EEUU. En tiempos de repensar los paradigmas que hasta ese momento habían servido para encauzar el desarrollo de Latinoamérica, se hizo evidente una revalorización de la importancia de la política. Regionalismo posliberal (Sanahuja, 2012), poshegemónico (Riggirizzi y Tussie: 2012) son los términos que se acuñan para conceptualizar una etapa que marca el momento de estos procesos y de las nuevas agendas pos Consenso de Washington y regionalismo abierto, concepto de CEPAL (1994) que había marcado el siglo XX (Deciancio, 2016a). El gobierno entendió que el cambio de paradigma que había acarreado la crisis del 2001 solo podía generar crecimiento por medio de la exportación; dado que, en el contexto de los mercados de capitales globales y en los emergentes, las inversiones extranjeras directas y las privatizaciones ya no podrían generarlo. Aún con los cambios políticos significativos en la Argentina, la única manera de generar divisas era con la exportación. Más allá de quién se encontrara en el gobierno, la política comercial y la inserción externa se establecía como una constante. Así lo definió Martín Redrado, secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales¹²⁰, cuando sintetizó la relación entre el comercio exterior y la situación económica argentina “convencido” de que la salida era exportar. Redrado estableció las prioridades que ya había planteado el presidente en su discurso de asunción; una política comercial prioritaria con Brasil basada en el consenso y en un modelo de crecimiento inteligente con ese país, entendiendo que el impulso integrador que debía tener el MERCOSUR estaba directamente relacionado con las cadenas de valor conjugadas con los intereses empresariales. En palabras

¹²⁰ Martín Redrado ocupó ese cargo entre el 2 de enero de 2002 y el 24 de septiembre de 2004, y fue reemplazado por el embajador Alfredo Chiaradía en octubre de ese año, cuando Redrado pasó a la presidencia del Banco Central.

del funcionario, la caída del comercio en el MERCOSUR no había sido por falta de integración, sino por sus inconsistencias monetarias, cambiarias y fiscales.

5.7.1. La construcción de consensos en una política exterior regional liderada por Argentina y Brasil

El presidente Néstor Kirchner definió claramente su posición frente a EEUU, y se diferenció del excanciller Di Tella al anunciar el fin de la época de las relaciones carnales y del alineamiento automático. Ya había usado ese concepto al llegar a Brasil, donde se reunió con el presidente Luiz Inácio Lula da Silva y se comprometió a impulsar una alianza política estratégica en América del Sur. “América latina debe alzar su voz ante el mundo y actuar como bloque”, afirmó Kirchner (*La Nación*, 11 de mayo de 2003). Por su parte, y como signo de reafirmación de la prioridad de Brasil, Lula da Silva señaló en su discurso en la Cámara de Diputados: “Estamos en el mejor momento de nuestra relación, argentinos y brasileños descubrimos que somos pobres. Solos podemos hacer poco, pero juntos podemos ser potencia [...] Tenemos la responsabilidad de lograr un lugar de respeto en el mundo, y de actuar como nunca actuamos, enfatizó. La democracia no es algo que esté garantizado; debemos defenderla todos los días” (*La Nación*, 27 de mayo de 2003). Ambos mandatarios demandaban cambios al orden mundial de la posguerra y cuestionaban algunos de los mecanismos de la ONU, a la vez que reafirmaron las decisiones autónomas de sus gobiernos. El espacio sudamericano se convirtió en el espacio central de atención y para el armado de las agendas (Rapoport y Madrid, 2011).

Sobre este objetivo los presidentes comenzaron a trabajar desde el inicio de sus mandatos. El presidente Lula da Silva visitó Buenos Aires durante los días 16 y 17 de diciembre de 2003, momento en que se suscriben una serie de documentos –entre los que se encuentra el Consenso de Buenos Aires– que le dan carácter refundacional al MERCOSUR al poner el énfasis en una “nueva inserción internacional” (Russell, 2004). El Consenso de Buenos Aires (16 de octubre de 2003) plantea claramente el nuevo contenido de la agenda de la integración. En efecto, en su artículo 2 dice:

Destacamos la trascendencia que la consolidación de la democracia política posee para nuestra región, así como nuestro común propósito de fortalecerla, asumiendo la responsabilidad histórica que nos concierne en

relación con el combate a la pobreza y la desigualdad, el desempleo, el hambre, el analfabetismo y la enfermedad, que configuran una pérdida efectiva de autonomía y dignidad de las personas, obstaculizando gravemente el ejercicio pleno de la ciudadanía (Consenso de Buenos Aires art. 2).

En cuanto al MERCOSUR, expresaron que no es solo un bloque comercial sino que “constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. De tal modo, nuestros gobiernos se encuentran trabajando para fortalecerlo a través del perfeccionamiento de sus instituciones en los aspectos comerciales y políticos y de la incorporación de nuevos países” (Consenso de Buenos Aires, art. 15).

De esta manera, la integración sería promovida por el interés de todos en base a la conformación de un modelo de desarrollo en el cual estuvieran asociados el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos. En este sentido, era indispensable incluir en una nueva agenda las demandas de los distintos actores sociales ante los crecientes déficits democráticos y sociales de la integración, y lograr la incorporación de la dimensión social y la participación de la sociedad civil¹²¹.

Los gobernantes aspiraban, a partir de los compromisos que asumieron en el Consenso de Buenos Aires y en los acuerdos posteriores, a cristalizar la idea de que la autonomía llegaría de la mano de integración regional, que se transformaría en una herramienta eficaz para dimensionar las posibilidades autonomistas de los miembros. En virtud del rol que asumió la integración en esta etapa, la visión es más cercana a la concepción de la autonomía de Puig (1984) y a la propuesta de la “autonomía relacional” de Russell y Tokatlian (2001).

¹²¹ En el art. 8 se reconoce que la inclusión social y el desarrollo también resultan vinculados con la educación y la información: “aspiración al desarrollo implica otorgar una absoluta prioridad a la educación como herramienta de inclusión social, en tanto su capacidad integradora y equiparadora no ha sido superada por ninguna otra política social”.

En el art. 9 se asume un compromiso “para construir una sociedad de la información orientada por los objetivos de inclusión social, de erradicación del hambre y de la pobreza, de la mejora de la salud y la educación, así como de alcance de un desarrollo económico y social equilibrado”.

Que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales (Consenso de Buenos Aires, art. 16).

En el mismo sentido, el presidente Néstor Kirchner expresaba [...] “la integración regional es un imperativo histórico y el camino necesario para el desarrollo económico social y político de los países de la región y su incorporación competitiva a la economía mundial” (Kirchner y Di Tella 2003: 214). “La alianza estratégica con Brasil, la profundización del MERCOSUR y la relación con los países asociados, Chile y Bolivia, deben ser nuestras prioridades sobre la base de relaciones equilibradas e igualitarias entre los países”, dice el ideario de gobierno de Kirchner” (*La Nación*, 8 de junio de 2003). El nuevo mandatario había establecido durante su campaña cuatro ejes en materia de política exterior, que estaban profundamente relacionados entre sí, tales como la guerra de Irak, la posición frente a Cuba, el ALCA y el MERCOSUR, que a la vez e destacaban como principios diferenciadores con respecto a su visión de cómo debía insertarse la Argentina en el mundo.

Para diferenciarse del modelo neoliberal de su antecesor peronista Carlos Menem, en la Plataforma del Frente para la Victoria (FPV) del 2003 decía:

Una supuesta autarquía o aislamiento, lo que significa que la Nación debe recuperar la capacidad de decisión y de discernimiento acerca del modo en que nuestro país debe insertarse en el mundo globalizado, discriminando entre sus elementos positivos, a los que nos sumaremos y neutralizando el impacto de sus aspectos negativos (Plataforma del FPV, 2003 en Simonoff, 2010: 11).

Luego agregaba que “la profundización del MERCOSUR y la relación con los países asociados, Chile y Bolivia, deben ser nuestras prioridades, sobre la base de relaciones equilibradas” (Plataforma del FPV, 2003 en Simonoff, 2010: 11).

Anthony Giddens expresó sobre Néstor Kirchner que

es un líder de centroizquierda en un país como Argentina debería asegurar el buen funcionamiento de la economía, generando crecimiento estable y descartando cualquier riesgo de inflación. Después, debe buscar nuevas

maneras de ayudar a los sectores empobrecidos. Hasta aquí, las medidas de Kirchner parecen sensibles a esas necesidades. Va en camino de lo que yo llamo una izquierda responsable, como la que encabezó Lula en Brasil luego de sustituir su retórica (*Clarín*, 22 de junio de 2003).

La búsqueda de la convergencia continuó su trayecto con la celebración, en Río de Janeiro, durante el mes de marzo de 2004, del Acta de Copacabana¹²². El documento configuraba, *a priori*, la instancia políticamente oportuna para complementar y profundizar algunos puntos del consenso firmado en Buenos Aires el año precedente. Sin embargo, el texto del instrumento no incorporó consideraciones sobre la deuda externa (Torres, 2013: 157).

El Acta de Copacabana, firmada por ambos mandatarios, tenía por objeto “profundizar la asociación estratégica entre ambos países y definir una posición convergente en los temas comunes” (*Clarín*, 17 de marzo de 2004). En ella acordaron establecer mecanismos de cooperación para un crecimiento con equidad y se comprometieron a presentar una propuesta para modificar la estructura del FMI. El documento también prevé conducir las negociaciones con organismos multilaterales de crédito privilegiando el crecimiento y garantizando la sustentabilidad de la deuda. Con igual propósito, se comprometían a otorgar un tratamiento fiscal diferenciado a las inversiones asociadas al financiamiento de instituciones multilaterales para el desarrollo y la elaboración de alternativas para neutralizar los efectos negativos derivados de los desequilibrios generados en el mundo desarrollado. También, a llevar adelante acciones conjuntas para la apertura de mercados y la eliminación de subsidios en los países industrializados, como instrumento indispensable para el crecimiento de los países en desarrollo y para contribuir al equilibrio y morigeración de los flujos de capitales. El documento finaliza con el compromiso de ambos mandatarios para que en un plazo no mayor a los 60 días se realizase una reunión de las autoridades económicas-financieras y diplomáticos de ambos países para concretar las propuestas relativas a estos temas. Finalmente, Kirchner y Lula también acordaron invitar a

¹²² Acta de Copacabana suscrita entre los presidentes de la República Argentina y la República Federativa de Brasil, Río de Janeiro, 16-03-2004.

los socios del MERCOSUR y Estados asociados a participar de este proceso (*La Nación*, 16 de marzo de 2004). En este mismo documento se plantea “la construcción de una Comunidad Sudamericana de Naciones” y que el “MERCOSUR concluya 2004 en un acuerdo birregional con la Unión Europea”. La unión también se concretaría con la construcción de la “Autopista del MERCOSUR” y de una línea ferroviaria que uniría ambos países (*Clarín*, 17 de marzo de 2004).

5.8. El MERCOSUR social y político ¿mito o realidad?

Otro de los instrumentos que se elaboraron en esta etapa fue la Decisión 26/03 del Consejo Mercado Común (CMC) en diciembre de 2003, “Programa de Trabajo 2004-2006”¹²³, que se propone profundizar la zona de libre comercio y la unión aduanera, la promoción de la integración productiva y varias medidas más destinadas al mejoramiento de las condiciones comerciales entre los países. Se inician, además, estudios para el establecimiento de fondos estructurales destinados a elevar la competitividad de sus miembros menores, así como a aquellas regiones menos desarrolladas. Esto condujo posteriormente a la creación del FOCES (Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR) que comenzó a funcionar en el 2007¹²⁴.

En el Programa de Trabajo 2004-2006 se habla del MERCOSUR social¹²⁵, del fortalecimiento del Foro Consultivo Económico Social para la participación y representación de las organizaciones de intereses de la sociedad civil. Finalmente, se aborda la problemática

¹²³ Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. N° 26/03.

http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/Dec_026_003_Prog-Trabajo%20MCS%202004-06_Acta02_03_Mvdeo.PDF

¹²⁴ El FOCES dispuso inicialmente de US\$ 100 millones por año, de los cuales Brasil aportaría el 70%, Argentina el 27%; Uruguay, el 2%; y Paraguay, el 1%. La distribución es inversa: Paraguay recibiría el 48% del total, y Uruguay un 32%. Los proyectos presentados por Argentina y Brasil no pueden pasar el 10% de los recursos de los fondos.

¹²⁵ En la Carta de Buenos Aires también se aprueba el Compromiso Social en el MERCOSUR, Chile y Bolivia. Allí reconocieron que era “prioritario profundizar la dimensión social del MERCOSUR, teniendo en cuenta que todos los aspectos del proceso debían avanzar en forma conjunta”.

del fortalecimiento institucional y la creación de un parlamento¹²⁶. El 11 de junio de 2003, los presidentes Luiz Inácio Lula Da Silva y Néstor Kirchner firmaron el Documento de Integración entre Argentina y Brasil, donde señalaron la necesidad de avanzar en la constitución de un Parlamento del MERCOSUR, elegido por el voto directo de los ciudadanos, la reglamentación del Protocolo de Olivos para la solución de controversias, la transformación de la Secretaría MERCOSUR en una Secretaria Técnica, entre otros temas que incorporan las nuevas dimensiones dentro de MERCOSUR. También se incluyeron nuevos temas de agenda, como la cooperación en ciencia y tecnología y la integración física y energética (propiciada por el acercamiento de Argentina y Brasil a Venezuela).

Por su parte, el presidente uruguayo Tabaré Vázquez presentó en la XXVIII Cumbre Presidencial de junio de 2005, en Asunción, SOMOS MERCOSUR, propuesta que intenta institucionalizar la participación social en las cumbres, intentando la inserción de la sociedad civil en el proceso de integración.

Tabaré decía al respecto: “Es tiempo de avanzar en la construcción del MERCOSUR ciudadano, ya que será ese el espacio democrático donde trabajosamente seguiremos construyendo nuestros acuerdos. Debemos asumir que todos SOMOS MERCOSUR y que de todos nosotros depende el éxito de este formidable proyecto político” (Tabaré Vázquez, 2005)¹²⁷. En la conformación de la agenda social del MERCOSUR, el avance más grande fue la elaboración de una carta de derechos sociolaborales en tanto instrumento a desarrollar para garantizar estos en un nuevo marco y dinámica regional. Le siguieron cuestiones tales

¹²⁶ El Parlamento está integrado hasta el momento por 18 legisladores de cada país del MERCOSUR: Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay, y se deberá sumar Venezuela, que son elegidos ahora por sus respectivos congresos, con excepción de Paraguay, que ya implementó desde el 2008 la elección directa. Luego de esta etapa de transición y en una segunda etapa, según lo establecido, el Congreso regional estará integrado, en 2020, por 18 miembros de Paraguay y 18 de Uruguay, 43 de Argentina y 75 de Brasil, y 33 de Venezuela.

En el Congreso argentino se presentaron varios proyectos para poder establecer la elección directa de los diputados del Parlamento del MERCOSUR (Parlasur), pero hasta ahora no se pudo avanzar en la sanción de un proyecto para implementar la elección directa, dado que existen diferencias si se aplica un distrito único o no, y si se debe tener una alianza o frente o partido en todas las jurisdicciones del país.

¹²⁷ Discurso del presidente Tabaré Vázquez en la Cumbre de Presidentes del 2005 donde presentó SOMOS MERCOSUR. Véase Peña (2005a).

como el intercambio de experiencias exitosas de programas sociales armonizados para alcanzar las metas propuestas; la visibilidad cultural, en pos de generar eventos de amplio alcance en los medios; La libre circulación de mano de obra y promoción de los derechos de los trabajadores con el planteo de lograr la vigencia de los acuerdos sobre Residencia de Nacionales del MERCOSUR y la regulación migratoria para los ciudadanos del MERCOSUR.

En definitiva, la gestión de estos presidentes logró la convergencia del espacio regional como estrategia de inserción y, luego de la convergencia con los otros bloques subregionales, se inició el camino de la creación de la UNASUR, acuerdo político, económico y social que, mediante el establecimiento de sus consejos, instituyó las dimensiones de una nueva manera de entender la integración regional con el foco puesto en la autonomía y la defensa y el desarrollo.

De esta manera, la toma de decisiones sobre las metas y avances de la integración, incluidas las temáticas específicamente sociales y políticas, se estancaron, en definitiva, en la creación de órganos de representación de intereses limitados a una función consultiva, y prácticamente no hubo avances notables en temas de institucionalidad. Aun con un marco normativo amplio, las dificultades para lograr una efectiva participación de la sociedad civil y de la ciudadanía superadora de la persistencia de déficits democráticos y sociales en la integración continuó siendo una de las mayores limitaciones.

5.9. La resignificación del MERCOSUR en la política exterior de la región

El cambio de mando en Brasil y en Argentina entre enero y mayo de 2003 renovó el ideal integracionista en la región. Luis Inácio Lula Da Silva, al frente de una coalición de centroizquierda en Brasil, y la jura en Argentina de Néstor Kirchner, un peronista que buscó en todo momento diferenciarse de su rival, Carlos Menem, y su política de “relaciones

carnales” con EEUU¹²⁸, alentaron las esperanzas de relanzamiento del MERCOSUR como política estratégica para ambos países. Desde el derrocamiento del presidente Arturo Frondizi hasta la presidencia de Raúl Alfonsín, la vida del país estuvo fuertemente condicionada por la puja entre dos sistemas de ideas: desarrollismo estructuralista/política exterior independiente versus ortodoxia económica/ alineamiento prooccidental. José Paradiso define a Néstor Kirchner como “tan peronista” como Menem en cuanto a la concepción del poder, pero que a pesar de que había comenzado su gestión en un terreno minado por el *default*, el escenario era más propicio a las fórmulas desarrollistas. Si bien no puede hablarse de un nuevo sistema de creencias o cambios en las hegemonías ideológicas, parece evidente un retroceso de la ortodoxia liberal. “Los efectos sociales y económicos de las políticas inspiradas por ésta última han actualizado las demandas de justicia social, desarrollo productivo y autonomía invitando a retomar el camino interrumpido hace treinta años aunque en un mundo muy diferente que por serlo necesita del hallazgo de renovadas y creativas modalidades de adaptación” (Paradiso, 2007: 22).

Junto a Brasil se suma Uruguay, que acompañó esta iniciativa cuando llegó a la presidencia Tabaré Vázquez (2005-2010), quien entendió la trascendencia del MERCOSUR en tanto impulsor del desarrollo de la región y como medio de inserción internacional, lo mismo que el gobierno del presidente Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) en Paraguay. En el discurso de asunción¹²⁹, el presidente Néstor Kirchner planteó el objetivo de desplegar una política de reinserción y de posicionar al país en la escena internacional. Los problemas internos, las políticas impuestas por los grandes organismos multilaterales y la desventajosa situación que tienen los países subdesarrollados respecto de los desarrollados en materia agrícola y comercial, confirman “lo injusto y perverso” que esto resulta; sin duda, esta fue una lectura del mundo exterior para su público interno.

¹²⁸ Durante la campaña presidencial Néstor Kirchner dijo que “con él se acabaría ‘la época de las relaciones carnales y del alineamiento automático’” (*La Nación*, 11 de mayo de 2003).

¹²⁹ <https://www.cfkargentina.com/discurso-de-asuncion-del-presidente-nestor-kirchner-a-la-asamblea-legislativa-el-25-de-mayo-del-2003/> [Consultado el 15 de septiembre de 2019].

En esa oportunidad reconoció también un cambio profundo en el sistema mundial con la aparición de China y del resto de las potencias emergentes. En esta línea, Kirchner se aleja de la relación con los Estados Unidos. El gobierno argentino buscaba, con esta actitud, fortalecer su imagen interior y lograr con Brasil acuerdos económicos beneficiosos. También constituyó la primera etapa del reposicionamiento de Argentina, sumergida en una profunda crisis económica y aislada internacionalmente, que les dio prioridad a las alianzas regionales con el relanzamiento de la integración sudamericana.

La integración, en este sentido, y con el acompañamiento del presidente de Brasil, también era una forma de reposicionar a la Argentina en los foros internacionales. Para Néstor Kirchner, en ese entonces, la Argentina se encontraba “desinserta” y debía “reinsertarse” en el escenario internacional. Dice en el discurso de asunción que el “país debe estar abierto al mundo, pero abierto al mundo de una manera realista, dispuesto a competir en el marco de políticas de preferencia regional y fundamentalmente a través del MERCOSUR, y de políticas cambiarias flexibles acordes a nuestras productividades relativas y a las circunstancias del contexto internacional” (Kirchner, 2003).

En la misma línea, ubicó al MERCOSUR y la integración latinoamericana entre los primeros puntos de la agenda como parte de un verdadero proyecto político regional y resaltó la importancia de profundizar la alianza estratégica con el MERCOSUR hacia otros aspectos institucionales que buscaban acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericanos. Tal reinsertión pasaba por “diseñar un proyecto que permitiera ingresar al mundo con identidad nacional, es decir, una Argentina que se pueda sustentar a sí misma” (Kirchner y Di Tella 2003: 214). Y las dificultades que se presentaban eran, entre varias, “el acceso a los mercados de los países desarrollados, la poca vitalidad de las rondas de negociaciones globales, el peso de la deuda y los legítimos reclamos sociales en un contexto de bajos niveles de financiamiento internacional” (Bielsa, 2005: 16), que tenían posibilidades de superarse en encuadre de la integración regional. La relación con Estados Unidos y la Unión Europea la plantea como “seria y madura”. Expone los objetivos ampliados hacia el estrechamiento de vínculos con otras naciones desarrolladas y con grandes naciones en desarrollo del Oriente lejano y una participación en pro de la paz y la obtención

de consenso en ámbitos como la ONU, para que efectivamente se comprometiera con eficacia en la promoción del desarrollo social y económico ayudando al combate contra la pobreza y la lucha contra el terrorismo internacional. El canciller Rafael Bielsa¹³⁰, reforzando estos objetivos, señaló que

apuntar a la región es prioritario. Es estratégicamente la mejor opción. La Argentina eligió ese camino. Un problema que tiene este país es su sistemático cambio de rumbo, su erraticidad. Ahora hemos elegido; la opción es la integración; la negociación en el marco regional; intervenir en misiones de paz en el ámbito regional. Debemos persistir en esa estrategia de manera muy racional, realista, y preservando nuestros propios intereses (Bielsa, en *La Nación*, 7 de julio de 2004).

En resumen, multilateralismo y vigencia de una cooperación efectiva internacional serían las claves de la política exterior en la etapa que se iniciaba. Francisco Corigliano definía la posición del canciller Bielsa:

como una óptica cuya lente tiene alcance ‘latinoamericano y alcalino’ lo que significa que busca para la Argentina un margen de contactos externos más flexible que el que le otorga la visión sudamericana: Nosotros hemos optado por un triángulo, en el cual uno de los vértices es Brasil y el MERCOSUR, y los otros dos son el ALCA y la Unión Europea. Argentina no puede descartar ninguna opción. Estamos negociando el cuatro más uno dentro de ALCA. Asimismo, y a diferencia de la visión sudamericana, en la que la Argentina acompaña las iniciativas lideradas por Brasil, esta mirada latinoamericana y alcalina no renuncia a la tradicional vocación de protagonismo argentino en la región” (Bielsa, en Corigliano, 2004: 1)¹³¹.

Lula, en cambio, le dio a la política un giro más heterodoxo, especialmente en la política externa, al participar en foros internacionales y liderando coaliciones de países de menor desarrollo. En este sentido, se dedicó a profundizar las relaciones con otros Estados del sur sin dejar de lado sus compromisos con los socios tradicionales. Durante este periodo, muchos países, gracias a Lula, se integraron al bloque con el ingreso de los países de la

¹³⁰ Véase también Bielsa (2004).

¹³¹ Véase Baron (2003) y Corigliano (2004).

Comunidad Andina de Naciones (CAN) en el marco de la ALADI. También profundizó su relación con China y la India, y firmó acuerdos preferenciales con el MERCOSUR.

De todas maneras, “el eje del MERCOSUR sigue siendo la relación Brasil-Argentina, cuestión que el gobierno de Lula se ha esforzado en dejar en evidencia, tanto en sus viajes fuera de la región como a la Argentina” (Bernal-Meza, 2008: 160). Lula da Silva, en el discurso de asunción expresó, en relación con el MERCOSUR, que su idea era volver a darle impulso, y explicó los argumentos de dicha iniciativa. “El MERCOSUR, así como la integración de América del Sur en su conjunto, es sobre todo un proyecto político. Mas este proyecto reposa sobre cimientos económico-comerciales que necesitan ser urgentemente reparados y reforzados”¹³².

En esta perspectiva, propuso cuidar las dimensiones social, cultural y científico-tecnológica y apoyar los arreglos institucionales del proceso de integración; todo esto con la finalidad de propiciar el florecimiento de una verdadera identidad del MERCOSUR y de América del Sur.

El interés brasileño por ampliar y profundizar su proyección en América del Sur estuvo acompañado por la expectativa de preservar la capacidad de iniciativa y por la aspiración a que el resto de los países de la región reaccionaran positivamente a su actuación en las situaciones de crisis local. Por eso, además de promover la Comunidad Sudamericana de Naciones, el gobierno de Lula buscó fortalecer los lazos económicos, privados y públicos, con los países vecinos. Esto, desde luego, otorgó un nuevo protagonismo a segmentos empresariales y a la dirigencia de las empresas del Estado. Entre 2003 y 2005, esta política obedeció a tres premisas: la mayor presencia en la región debía privilegiar el fortalecimiento de los vínculos con Argentina; el gobierno de Lula tendría un impacto positivo para la estabilidad democrática sudamericana; y, finalmente, un mayor protagonismo sudamericano fortalecería las aspiraciones globales de Brasil (Hirst, 2006: 134).

El propio impulso de Brasil por cambiar su estatus de potencia regional a potencia con intereses globales generó repercusiones, no solo en la estructura regional, sino también

¹³² Discurso de Luiz Inácio Lula da Silva en el Congreso Nacional durante la toma de posición. Brasilia-Brasil, 1 de enero de 2003. http://www.rcl.fao.org/prior/segalim/pdf/discurso.pdf_8/5/2018

en la articulación de las estrategias hacia los organismos multilaterales, otros espacios regionales o países donde el MERCOSUR era el eje central de las negociaciones¹³³. Más allá de los objetivos estratégicos que Brasil se propuso con el MERCOSUR, ese país mantenía la creencia de que podía asumir un liderazgo regional sin pagar costos económicos (Bernal-Meza, 2006).

5.10. Conclusiones parciales al capítulo 5

Tras la crisis del 2001, se produce en la región un cambio profundo en función de los nuevos gobiernos que asumen. En Argentina, Néstor Kirchner es electo por un bajísimo margen en primera vuelta y debe levantar al país del derrumbe producido por la crisis económica e institucional precedente. La vuelta a la centralidad del Estado, el giro hacia la región y la fuerte confrontación con los organismos financieros internacionales fortalecieron la imagen presidencial y aumentaron su poder.

Kirchner, apremiado por las urgencias, siempre relacionó la situación precaria del país con los errores de los gobiernos anteriores en la toma de decisiones de política interna y externa. Los empresarios debieron adaptarse a este nuevo contexto donde el desarrollo de la industria nacional era el eje de la política económica, y el de la política externa, la profundización de la relación con Brasil y con la región, dejando de lado las relaciones carnales con EEUU pero no alejándose totalmente. El giro hacia un MERCOSUR más político y social, la cuestión del respeto a la democracia y la creación de un organismo que de alguna manera se configurara como representativo de estos objetivos convirtieron rápidamente a la UNASUR en el nuevo espacio de dialogo y búsqueda de consensos.

¹³³ Véase también Simonoff (2008, 2009).

Capítulo 6 La inmanencia de la región y la democracia y la búsqueda de una inserción con equidad en los tiempos del kirchnerismo

En el capítulo anterior se relevaron y analizaron las acciones del expresidente Néstor Kirchner en las diferentes arenas de actuación. La intención de sacar del estancamiento a Argentina luego de la crisis de 2001, sus ideas sobre cómo el país debía insertarse en la región para desde allí hacerlo al mundo, sus intervenciones en él, el reconocimiento al MERCOSUR como punto de partida en sus intervenciones ante los foros internacionales para lograr un mejor marco de negociación de la deuda externa fueron algunos de los elementos que sentaron las bases internas y externas de su gobierno y que Cristina Fernández continuaría, al asumir su mandato, enfrentando los desafíos que el contexto interno y externo le impusieron. A lo largo de este capítulo se intentará relevar y analizar las continuidades y matices de la gestión de cada uno de estos gobernantes.

En primer término, se retomarán de manera muy breve el contexto interno en el cual asumió la presidencia Néstor Kirchner y la salida de la crisis, luego la política exterior y la integración regional. En segundo término se analizarán el contexto interno de la gestión de Cristina Fernández, su política externa y la relación con la integración. En un tercer momento se trabajará sobre las continuidades y ajustes de la política en temas de agenda nacional e internacional durante todo el periodo de kirchnerismo, con especial énfasis en las cuestiones que retoma la presidenta Cristina Fernández en su mandato, así como los ajustes o matices que les dio a la política exterior y al rol del MERCOSUR.

Se partirá del supuesto de que dentro de la larga democracia iniciada en 1983, este periodo fue el único en el que hubo continuidad de políticas, pero también matices cuando la dinámica de los contextos internos y externos así lo requería.

6.1. Algunos antecedentes del primer gobierno kirchnerista

El año 2003 marca en la región un cambio de época; las democracias de Brasil y Argentina se enfrentan a una serie de desafíos y obstáculos heredados de los gobiernos anteriores y a los que había que darles respuesta. En este capítulo se continuarán trabajando,

dado que es el objeto de esta investigación, los temas que hacen a las particularidades de esta etapa. Tanto el gobierno de Néstor Kirchner como el de Cristina Fernández tenían la misma visión de cómo se insertaba la Argentina, la prioridad era la región y desde ahí proyectarse hacia el resto del mundo. Néstor Kirchner plantea en el documento base, el Plan de Gobierno, cada una de las áreas estratégicas de la nación, cuáles serían sus objetivos más importantes:

Ahora lo que debemos hacer es trabajar juntos, todos ustedes, todos ellos, y yo, en esta tarea de “hacer de nuevo” este país al que, con seguridad, “todavía amamos”. Juntos, codo a codo, como dice Mario Benedetti, somos muchos más que dos. Seremos todos. Y cuando esto ocurra, desde el primer momento como Presidente, cuando tome la primera de las acciones de Gobierno con la mirada siempre puesta en el hombre y en la familia; en el empleo y en la producción, nos encaminaremos sin ninguna pausa hacia el orgullo de ser argentinos, hacia ese sentimiento que, a pesar de los históricos golpes que nos vienen dando desde hace tanto, no pudieron lograr que perdiéramos. Nos espera el futuro, traducido en trabajo, paz, seguridad, educación y una justicia verdadera. Nosotros, los argentinos, vamos a hacer realidad ese nuevo país, el nuestro, el de siempre y el que tanto amamos (Néstor Kirchner. Plan de Gobierno: 2003: 1. El destacado es mío)¹³⁴.

En el inicio de este documento, quien más tarde llegaría a la presidencia de la nación expone su visión casi fundacional de la Argentina, no casual, teniendo en cuenta la situación por la que el país atravesaba desde la crisis más dura que había vivido en los últimos 50 años.

Cuando asumió la presidencia de la nación, en el año 2003, Néstor Kirchner tenía una visión muy clara sobre los desafíos a los que se enfrentaba, el aislamiento y el enfrentamiento debían ser sustituidos por iniciativas de cooperación y entendimiento fueran instaurando de manera progresiva la unión de los países de América Latina (Kirchner, Di Tella, 2002). De esta manera el presidente continúa las acciones impulsadas por los gobiernos antecedentes para volver a poner a la Argentina en el mundo luego del retraimiento del país a causa del gobierno militar y las consecuencias de la Guerra de Malvinas, en primer término, y

¹³⁴ Plan de Gobierno Néstor Kirchner 2003. El PDF se encuentra en poder de la autora. Originalmente se podía encontrar en www.kirchnerpresidente.com.ar

posteriormente por la crisis del 2001, y el rol que cumple la integración con la región como parte de esta iniciativa.

El conflicto cede paso a la cooperación en toda la etapa precedente, pero lo distintivo es que Kirchner piensa en el desarrollo interno y en la región como los núcleos centrales de su plan de gobierno. Las intenciones son varias: en primer lugar, la búsqueda de mercados para la expansión de sectores estratégicos de la economía. Por otro lado, la unión de esfuerzos puede multiplicar la capacidad de las instituciones y de las empresas locales en la carrera tecnológica en el aprovechamiento de los recursos existentes, los potenciales, y en la solución de problemas comunes (Kirchner y Di Tella, 2002). Los otros dos ejes estratégicos sobre los que ambos gobiernos van a poner énfasis son: el desarrollo tecnológico, junto con una política exterior autónoma y una economía equilibrada sin dependencias de los grandes centros, podían generar mayor equidad e inclusión. En estas líneas se destacan varios elementos que el entonces presidente desarrollaría luego durante su mandato; en primer lugar, el incentivo a las iniciativas de integración con la región, dejando de lado viejos conflictos que solo fragmentó a América Latina durante décadas. En segundo término, el tema del desarrollo de determinados sectores industriales y la tecnología como medio para superar conflictos.

6.2. El gobierno de Néstor Kirchner: la salida de la crisis de 2001 y el contexto interno

En el año 2003, en un contexto de profunda crisis socioeconómica, asumió la presidencia del país Néstor Kirchner. Su gobierno continuó en buena medida el plan económico dispuesto por Eduardo Duhalde desde mediados de 2002, con un tipo de cambio competitivo, aumento en los recursos fiscales producto de las retenciones y la pesificación de deudas internas. Al respecto, Mark Falcoff, investigador del American Enterprise Institute, de Washington, advertía en un reportaje a *La Nación* que la "nota de dulce éxito" de su gestión era haberles dicho a los argentinos que estaba dispuesto a terminar "no sólo con los noventa, asociados con las desregulaciones, las privatizaciones y el alineamiento automático con los Estados Unidos, sino, también, con los ochenta. [...] en su agenda, Kirchner tenía una urgencia explícita: deshacerse del mote de las relaciones carnales con el que el canciller Guido Di Tella patentó el vínculo con los Estados Unidos" (*La Nación*, 23 de mayo de 2004).

El poder de gobierno aumentaba a medida que la economía comenzaba a dar signos de recuperación. Las primeras decisiones que diferenciaron al presidente de su predecesor generaron los fundamentos de lo que marcaría su estilo de gobierno, que se define a partir de una premisa fundamental: la vuelta a la centralidad de la política. En función de esta condición, Kirchner dispuso el recambio de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, descabezó las cúpulas de las Fuerzas Armadas, reabrió los juicios por lesa humanidad e hizo un llamado a la transversalidad entre los grupos políticos de centro izquierda y, finalmente, canceló parte de la deuda externa. El apoyo que obtuvo en el ámbito interno frente a estas medidas se articuló con una fuerte presencia y un discurso frontal, pero siempre con un respaldo técnico del Ministerio de Economía en la figura de Roberto Lavagna. “Sin crecimiento con inclusión social no hay capacidad de pago durable en el tiempo” (Lavagna, en Busso, 2014: 24). El carácter personal que impuso al diseño de la política nacional e internacional estaba sustentado en una permanente búsqueda de apoyo interno, y este apoyo, a su vez, fue consolidando su poder.

Tal como se desarrolló en el capítulo anterior, y como articulación entre sectores internos y el gobierno, se trata la relación que este último tuvo con la UIA, que fue la primera cámara sectorial en dar apoyo a las ideas del presidente Kirchner relativas a priorizar el desarrollo interno y a su forma de entender la inserción internacional de Argentina¹³⁵.

En línea con esta estrategia, Kirchner participó directamente del diseño y gestión de la política exterior; así manejó durante los primeros años de su mandato la relación con los EEUU, España¹³⁶ y los organismos internacionales. En el frente externo mantuvo su discurso

¹³⁵ En la tercera parte del capítulo anterior, se trata extensamente la relación de la UIA con el Gobierno y se analiza el documento “La UIA frente al MERCOSUR y las negociaciones internacionales” (UIA: 2003). Este documento –de claro apoyo al gobierno– destaca las expresiones de Néstor Kirchner sobre “la generación de una política a largo plazo”, la reconstrucción del capitalismo nacional y el planteo de un cambio hacia un paradigma desarrollista.

¹³⁶ De este país eran originarias la mayor parte de las empresas que estaban a cargo de los servicios públicos.

frontal y a veces confrontativo, siempre apelando a las necesidades de la población argentina y resaltando principios como la dignidad nacional o los intereses nacionales.

A partir de nuestra experiencia más reciente y la de otras crisis de endeudamiento, podemos concluir que urge dar mayor margen de acción a las autoridades nacionales. Se requiere establecer una relación diferente con el FMI, *priorizando una solución consistente con la capacidad de pago del país y sostenible en el mediano y largo plazo, que preserve los principios de equidad, justicia social y lucha contra la pobreza, el hambre y la desocupación*¹³⁷.

En este sentido, en todas las tribunas en las que expuso, Néstor Kirchner hizo el mismo reclamo sobre los principios rectores de su plan: equidad, empleo y desarrollo.

Durante los dos primeros años de gobierno, fue central la negociación del pago de la deuda; él mismo dirigió y participó estas tratativas hasta que, en marzo de 2005, en un mensaje al país anunció el pago por adelantado al Fondo Monetario Internacional diciendo que:

hemos tomado las decisiones institucionales, que nos permitirán destinar nuestras reservas de libre disponibilidad al pago de la deuda total con el Fondo Monetario Internacional. Hace 50 años que viene siendo motivo de nuestros desvelos. La República Argentina abonará anticipadamente al Fondo Monetario Internacional, a fin de año, la suma total adeudada de capital de 9.810 millones de dólares. [...] la medida puede adoptarse en función de la solidez que el modelo de producción, trabajo y crecimiento sustentable, con inclusión social, que venimos aplicando va adquiriendo. Sin apoyo alguno del Fondo Monetario Internacional y sobre la base de la sustentabilidad del superávit fiscal y externo que mantenemos, así como la solvencia económica lograda. A su vez, la magnitud de este fuerte desendeudamiento, junto con el nuevo perfil de la deuda que ya hemos reestructurado, contribuirá al fortalecimiento y la previsibilidad del proceso de recuperación, expansión y transformación, que venimos protagonizando los argentinos¹³⁸.

¹³⁷ Palabras del presidente Néstor Kirchner en la 59° Asamblea General de las Naciones Unidas, el 21 de septiembre de 2004. <https://www.cfkargentina.com/nestor-kirchner-en-la-59-asamblea-general-de-las-naciones-unidas/> [Consultado el 20 de enero de 2020]. El destacado es mío.

¹³⁸ Discurso del presidente Néstor Kirchner al anunciar el pago adelantado al FMI-15/12/2005. <https://www.cfkargentina.com/discurso-del-presidente-nestor-kirchner-al-anunciar-el-pago-adelantado-al-fmi-15-de-diciembre-de-2005/> [Consultado el 20 de enero de 2020].

El objetivo era también dinamizar el sector comercial externo para obtener reservas y lograr, a partir del superávit y el equilibrio fiscal, iniciar el camino de la reindustrialización y la generación de empleo, que garantizaran una política de desendeudamiento. En el marco del multilateralismo como contexto para la Argentina, tanto Néstor como Cristina Kirchner coincidían en que la inserción del país sería desde la región latinoamericana en general y desde Sudamérica en particular.

Si el menemismo había buscado una inserción de la Argentina en el mundo mediante el estrechamiento de relaciones con EEUU y la Unión Europea, la idea del kirchnerismo era la de un país con fuertes nexos con la región, instancia a partir de la cual podría proyectarse hacia otras regiones con mayor fuerza.

Hablar de kirchnerismo lleva en ocasiones a la simplificación de analizarlo como un todo, como si se tratara de un bloque; sin embargo, aunque hay continuidades, también hay particularidades que distinguen entre sí a los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. A lo largo de este capítulo se expondrán aquellas cuestiones que los unen y las que los diferencian.

6.2.1. La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner y la integración como política de Estado

Como fuera señalado anteriormente, un primer análisis muestra una simetría entre los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner; en principio, ambos gobiernos sostuvieron varios principios comunes: el mismo lineamiento en cuanto a inserción internacional latinoamericana –más precisamente sudamericana–; tuvieron una misma postura revisionista frente a los organismos multilaterales y coincidieron en una gestión de la política externa similar, personalista y centrada en la necesidad del desarrollo nacional y en la autonomía. Sin embargo, Néstor Kirchner estaba más enfocado en la región y en el desarrollo nacional, lo que le trajo muchos conflictos con sus socios del MERCOSUR.

sostengo que la próxima elección presidencial es la elección del modelo de país queremos los argentinos: tendremos que elegir entre los que [...] proponen el ALCA y los que proponemos el Mercosur; entre los que piden relaciones carnales y los que planeamos relaciones serias con el mundo, pero con objetivos nacionales [...] queremos diseñar un proyecto que

permita ingresar al mundo con identidad nacional (Kirchner y Di Tella, 2003: 215).

Sobre los puntos anteriores, Kirchner reafirmaba en este discurso la importancia de la autonomía y del fortalecimiento de la identidad nacional a la hora de elegir los destinos de un país. En este sentido, expresa con claridad desde dónde habla y hacia quiénes se dirige; distingue claramente al ALCA como iniciativa de EEUU, frente al MERCOSUR, proyecto devenido de la relación de cooperación entre Argentina y Brasil. Su idea era un país inserto en una región con posibilidades de incorporarse en el mundo, pero desde sus propios intereses.

Luego de la crisis de 2001, se refunda el MERCOSUR, aunque sin perder su base fundacional, una perspectiva a partir de la cual José Sarney y Raúl Alfonsín pusieron fin al enfrentamiento entre Argentina y Brasil, y que se concretaría en los acuerdos de 1991 y 1995: integración con la región, cooperación y salvaguardia de la democracia en el interior. Estos factores estuvieron presentes con el objetivo último de consolidar a Sudamérica como un espacio constituido para la paz, y a partir del cual se construyeron, sostuvieron y aseguraron alianzas de diverso tenor¹³⁹.

El proyecto del MERCOSUR fue propulsado por el Dr. Alfonsín, consolidado por el Dr. Carlos Menem, sin que ninguno de los presidentes posteriores dejara de reconocerlo como una política de Estado irreversible¹⁴⁰.

Existe una relación dialéctica entre la política exterior y la política interna de una Nación: hay una interacción natural entre los dos planos y por ello es, hoy, impensable disociar ambos frentes de acción. [...] la política exterior de un país no es ámbito de la improvisación y la simulación, pues

¹³⁹ Para profundizar sobre esta cuestión ver: Cisneros (1998), Rapoport (2012), Durán Sáenz *et al.* (2008).

¹⁴⁰ “Incluso políticos fuera del poder tal como el ex presidente Eduardo Duhalde, encontraron en el MERCOSUR y la integración regional no solo una bandera de plataforma, sino también un espacio de actividad concreta, con un compromiso que solo se asume a favor de los grandes emprendimientos. Duhalde fue, entre 2003 y 2005, Titular de la Comisión de Representantes Permanente del MERCOSUR. En esos años, se continuó con el impulso integrador, creándose la Comunidad de Naciones Sudamericanas, que luego devengaría en la actual Unión de Naciones Sudamericanas. Algo semejante, pronto truncado por su fallecimiento, intentó el ya ex presidente Néstor Kirchner con la UNASUR” (Cisneros, 2014: 228).

cada vez es menor el espacio para prácticas espontáneas y aparatosas sustentadas en el ensayo de estratagemas antojadizas: el error en política internacional es, en el presente, extremadamente costoso en términos humanos y materiales (Tokatlian, 2004: 21).

Tal como se viene desarrollando en esta investigación, existen diferentes niveles de análisis para poder determinar cómo se ponen en juego las cuestiones internas en democracia con los cambios de la política exterior y cómo impacta en la estrategia de inserción internacional de los Estados. “La Argentina es un país que no ha podido aún saldar cuál es el modelo de desarrollo más adecuado para la nación” (Busso, 2014: 11). La constante de búsqueda de “reinserción” en el mundo se puede interpretar como “la crisis de identidad nacional” que la Argentina vive desde hace mucho tiempo, junto con las dificultades de las clases dirigentes para poder comprender la dinámica del mundo en el que les toca actuar (Russell, 2004).

La preservación de la democracia en el continente y la consolidación del régimen político argentino –debilitado tras la crisis de 2001– fueron temas que ocuparon un espacio fundamental en la retórica internacional del kirchnerismo. Así lo expresaba el primer canciller de Néstor Kirchner, Rafael Bielsa, en ocasión del XXXV Asamblea General de la OEA en junio de 2005.

La vigencia de la democracia en nuestra región ha posibilitado, así, un terreno fértil para avanzar en nuestros objetivos. Basta constatar algunos de los logros que hemos alcanzado: la preservación de la paz, la solución pacífica de muchos diferendos fronterizos, la construcción de la confianza, la puesta en marcha de procesos de integración regional, la participación permanente y responsable de la ciudadanía en el marco del estado de derecho, y el fortalecimiento de la vigencia de los derechos humanos, por nombrar algunos. Debemos responder, por ello, al mismo tiempo, con renovado vigor a los grandes desafíos por los que atraviesa nuestra región, tales como las crisis políticas recurrentes, los elevados niveles de pobreza y la desigualdad social.

La demanda de la hora pasa por tener más y mejor democracia, que asegure a los habitantes de nuestra región el goce de libertad, paz y prosperidad. Para poder estar a la altura de estas legítimas expectativas y poder asegurar los beneficios de la democracia, debemos tener presente su relación con el desarrollo económico y social y los derechos humanos. Bien señala la carta democrática interamericana la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social, al tiempo que recuerda que la democracia es

indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos.

La transparencia, la probidad, la responsabilidad y la buena gestión en los asuntos públicos son indispensables para la gobernabilidad democrática. Sobre la base de ese reconocimiento, la Argentina ha propuesto, acompañada por otras delegaciones, un proyecto de resolución que declara al año 2006 como “Año Interamericano de Lucha contra la Corrupción”¹⁴¹.

Los objetivos de política exterior y las formas de gestionarla de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner “pueden tener elementos de continuidad con los de sus antecesores, también tienen rasgos distintivos, porque pretenden responder a desafíos y oportunidades de naturaleza diferente a los que enfrentaron sus antecesores” (Corigliano, 2008: 8). Lo que diferencia a los Kirchner respecto de los anteriores gobiernos no solo tiene que ver con un sistema de creencias o con las visiones del mundo diferentes, sino además con la necesidad de los mandatarios de adoptar “nuevas combinaciones de supuestos teóricos que permitan entender y responder a realidades cambiantes” (Corigliano, 2008: 8). El híbrido específico de la política exterior de sus gobiernos evidencia la yuxtaposición de dos variantes periféricas de la corriente realista y dos de la idealista¹⁴².

¹⁴¹ Bielsa (2005) “Intervención del Sr. Canciller en el Diálogo de Jefes de Delegación: «Hacer realidad los beneficios de la democracia”. XXXV Asamblea General de la OEA. 2 de junio de 2005. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/discursos/rafael-antonio-bielsa-55?page=3>

¹⁴² a. La variante ingenua del realismo geopolítico es consistente con una noción tradicional de autonomía entendida como libertad de acción de un Estado respecto de los demás actores estatales y no estatales. Un Estado es más autónomo cuanto menos depende del flujo de crédito internacional o de las inversiones extranjeras, sobre todo si estas proceden del “imperialismo”. b. La variante pragmática del realismo parte de una concepción de la autonomía diferente a la anterior, y entendida de dos posibles formas. Una, como buena o mala inversión y/o uso de los grados de autonomía limitados que una nación dispone. c) La variante wilsoniano-periférica del idealismo. Esta tercera variante está vinculada al esfuerzo de la administración kirchnerista por juzgar las violaciones a los derechos humanos cometidas por los represores de la última dictadura militar argentina y sus cómplices en las esferas civil y religiosa, cuyo esfuerzo ha llevado a solicitar las extradiciones de dichos represores ante gobiernos del exterior. d) La variante grociano-periférica del idealismo. La cuarta variante del modelo híbrido ha llevado a la diplomacia kirchnerista a confiar en la ONU como un canal por medio del cual presionar a las autoridades de Teherán por su complicidad en los atentados contra la embajada de Israel en Buenos Aires y la AMIA en la década de los noventa. A la vez, este componente teórico ha orientado las iniciativas de ambos presidentes tendientes a descomprimir situaciones de alto voltaje de conflicto regional, como el sucedido entre Ecuador, Colombia y Venezuela desatado por la iniciativa colombiana de combatir a las FARC en territorio ecuatoriano.

Néstor Kirchner lo explicaba en estos términos:

Pensamos el mundo en argentino, desde un modelo propio. Este proyecto nacional que expresamos, convoca a todos y cada uno de los ciudadanos argentinos y por encima y por fuera de los alineamientos partidarios a poner mano a la obra de este trabajo de refundar la patria [...] Convocamos al trabajo, al esfuerzo, a la creatividad para que nos hagamos cargo de nuestro futuro, para que concretemos los cambios necesarios para forjar un país en serio, un país normal con esperanza y con optimismo¹⁴³.

Desde los inicios de su mandato, Kirchner adoptó una visión que él mismo resumía como “pensar el mundo en argentino”, o que la agenda externa debía contemplar los problemas de la gente.

Apremiado por las urgencias, construyó un discurso de tono nacionalista en el cual combinó la situación precaria del país con las culpas de los gobiernos anteriores. En ello ha primado una máxima: lo externo quedó a expensas de lo interno (*La Nación*, 23 de mayo de 2004). La crisis profunda en la que asumió el gobierno lo llevó a aceptar que la política exterior, como política pública, debía traducir las necesidades internas en oportunidades externas.

Néstor Kirchner deja planteado sobre esta idea de la política exterior un proceso de reforzamiento de las relaciones entre los Estados de Sudamérica en la cual la variable principal había dejado de ser la comercial para ceder lugar a una serie de nuevas dimensiones, que se verían plasmadas en la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), que abarcan áreas de defensa, integración física, monetaria y educativa, entre otras. MERCOSUR + Venezuela habían sustentado el fracaso del ALCA en gran medida aduciendo

¹⁴³ Discurso del Presidente Néstor Kirchner frente a la Asamblea Legislativa, 25 de mayo de 2003. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24699-blank-33233074> [Consultado el 18 de marzo de 2020].

cuestiones de asimetrías económicas y productivas que, junto con las políticas proteccionistas de EEUU, tornaban inviable a dicho tratado como proyecto hemisférico¹⁴⁴.

Estos hechos describen un hacer muy claro de la política exterior siempre en pos de atender la situación de la nación y en la búsqueda del desarrollo interno. Este lugar no fue fácil de ocupar, ya que trajo conflictos, no solo como los que se analizaron en el capítulo anterior, con Brasil, sino que también se complejizaron las relaciones con otros socios.

En el marco de las negociaciones económicas globales, en la OMC (reunión de Hong-Kong, diciembre de 2005), las cuestiones sobre los altos niveles de proteccionismo de los EEUU y de la UE dejaban ver grandes dificultades para el avance de las estas negociaciones, y hacia el interior del MERCOSUR, la cuestión económica-comercial era un impedimento para avanzar hacia la mayor integración. Uruguay y Paraguay reclamaban ante el MERCOSUR; fue en este momento en el que Uruguay amenazó con firmar un acuerdo bilateral con EEUU, lo que, si bien fue inmediatamente desmentido, aumentó el nivel de conflicto hacia dentro del bloque¹⁴⁵.

Con respecto a las productoras de celulosa, tema que puso a la Argentina y Uruguay frente a un conflicto muy grave, Kirchner dijo “Yo en esto soy muy respetuoso de las identidades nacionales. Cada país busca el camino que cree; [los uruguayos tienen] una situación industrial distinta a la de Argentina y Brasil. No tengo derecho a denostar a Uruguay porque busca hacer su experiencia si la cree necesaria” (Comini, 2016: 176).

Sin embargo, las asimetrías eran un reclamo difundido hacia dentro del MERCOSUR; Argentina, en este sentido, acordaba con los reclamos del presidente uruguayo Tabaré

¹⁴⁴ El cuestionamiento al ALCA no respondía a una posición ideológica, aunque es innegable que la tuviera, sino a una estrategia de inserción en el mundo que cuestionaba una integración hemisférica subordinada a los intereses de los Estados Unidos (Taiana, 2006).

¹⁴⁵ En enero de 2007, Uruguay firmó el Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones (TIFA) con EEUU, similar al que había firmado con Argentina y Brasil en su oportunidad. Brasil expresó su rechazo profundo por esta iniciativa uruguaya que violaba la Decisión 32/2000. La Argentina, en ese momento, ya estaba atravesando una fuerte crisis por el tema de las pasteras, que incluyó movilizaciones y cortes de ruta en Gualguaychú.

Vázquez sobre la falta de soluciones a este tema tan complejo. Un alto funcionario del gobierno uruguayo pidió que “se reconstruya el tejido (del MERCOSUR), que está un poco lastimado. En concreto, pidió que se discutiera la necesidad de “mejorar equilibrios” dentro del bloque. Consideró que “deberían existir mejores equilibrios hacia los países menores en términos de territorio, porque tenemos en la región nuestra historia y nuestra identidad”. “Tenemos la sensación de que se acentúan esos desequilibrios que no son precisamente los que mejor ayudan a un proceso de integración que por sí mismo es complejo” (*Clarín*, 20 de enero de 2006).

El secretario de Relaciones Económicas de la Cancillería argentina, Alfredo Chiaradía, coincidió sobre el reclamo por las asimetrías. La Cancillería argentina envió un mensaje claro a Brasil pidiendo que flexibilizara algunas de sus posiciones más duras, como el otorgamiento de subsidios o la aplicación de medidas paraarancelarias. “A las asimetrías hay que atenderlas. La Argentina lo planteó y, como no fue escuchada, el problema se acentuó tanto que ahora la insatisfacción de un miembro hace correr riesgo al Mercosur”, aseguró el funcionario, que pidió “paciencia” para no “tirar a la basura el proyecto” del bloque regional. Chiaradía avanzó aún más sobre estas cuestiones al decir que “este statu quo sólo para Brasil, que algunos quieren mantener, lleva a la destrucción del Mercosur” (*Página/12*, 14 de enero de 2006).

6.3. El gobierno de Cristina Fernández, entre las continuidades y los cambios en el contexto interno

Cuando Kirchner asumió el poder, en el año 2003, se encontró con una Argentina atravesada por fuertes condicionantes internos¹⁴⁶ producto de la crisis de 2001, tal como ya fuera mencionado. Sin embargo, en estos años, la apelación a la democracia en la política exterior fue crucial en momentos que marcaron el ciclo de gobiernos: primero, en el

¹⁴⁶ “El medio interno de la política exterior es diferente al medio externo, aunque sólo sea porque la naturaleza de la política doméstica es muy distinta a aquélla de la política internacional. Mientras que en el sistema internacional no hay una fuente normativa única y el poder tiende a ser más difuso y anárquico, en el medio interno la autoridad y los canales para ejecutar las políticas son singulares y relativamente claros” van Klaveren (1992: 179).

fortalecimiento de un régimen político deteriorado por dicha crisis, varias decisiones se articularon bajo la forma de un modelo autonómico; lo democrático y lo autonómico se fundieron en un paradigma de política exterior: el pago adelantado de la deuda externa, en el año 2005, la Cumbre de Mar del Plata en la que se desmanteló el ALCA, la profundización de la política de derechos humanos, además de su dimensión jurídica, con una activa intervención en los foros internacionales (Ruiz Moreno, 2014: 124).

Estos logros alcanzados por Néstor Kirchner conformaron una base sustentable para aumentar la legitimidad de un presidente que había iniciado su mandato con un 22,24% de apoyo y que al finalizar su gestión contaba con más del 55%¹⁴⁷. Esta ventaja le dio hasta la posibilidad de elegir a su sucesora, y Cristina Fernández también se vio beneficiada con esta imagen tan positiva de Néstor. Para Roberto Bacman, de Centro de Estudios de Opinión Pública (CEOP), la “alta imagen positiva” del presidente Kirchner es “uno de los indicadores que sostiene en mayor medida los motivos de elección de la senadora” (*Clarín*, 20 de octubre de 2007).

6.3.1. Los condicionantes internos en los tiempos de Cristina Fernández de Kirchner

En las elecciones presidenciales del 29 de octubre de 2007, la fórmula Cristina Fernández de Kirchner-Julio Cobos ganó con un 45,28% de los votos según el escrutinio definitivo; es decir que Cristina asumía la presidencia de la nación con un porcentaje muy superior al que había obtenido su marido. El contexto era diferente al de su antecesor, ya que contaba con mayor legitimidad interna, una situación económica menos compleja y un sistema internacional ya lejano a la pos Guerra Fría y con un perfil más multipolar que en el principio del ciclo kirchnerista, en 2003. Sin embargo, el contexto regional se había vuelto más complejo a causa del conflicto por las pasteras con Uruguay y el arrastre de los conflictos

¹⁴⁷ “El 22,3 por ciento conseguido por Kirchner se ubica por debajo de la performance de Arturo Illia, quien el 7 de julio de 1963 había cosechado el 25,15 por ciento, hasta hoy el porcentaje más bajo para un presidente electo” (*La Nación*, 14 de mayo de 2003) Accedió a la presidencia luego de que su oponente Carlos Menem renunciara a la segunda vuelta electoral. Un trabajo realizado por distintas consultoras; CEOP, Analogías, OPSN y Hugo Haime y Asociados, reveló que el presidente Néstor Kirchner mantiene muy alta su imagen (alcanza a un 75%)” (*Infobae*, 30 de julio de 2006).

comerciales con Brasil, que habían aumentado los roces entre Argentina y dicho país (Zelicovich, 2016).

Llenderrozas dice al respecto que la sucesión del mando creó una situación muy especial. La mandataria no podía ni diferenciarse ni criticar a su antecesor, pero debía arbitrar los medios necesarios para profundizar sobre algunos temas inconclusos y reforzar otros. Cristina había mostrado, en su rol de primera dama, mayor interés por la política mundial. Desde la campaña mencionó como tareas pendientes del gobierno dos áreas clave: “más y mejor institucionalidad” y “priorizar la política exterior”. De esta manera, por un lado, se cerraban los frentes de conflicto internos y se iniciaba una etapa más activa de la política exterior, lo que no significaba ni un replanteo ni otro proyecto de diversificación de la inserción externa del país (Llenderrozas, 2011).

De todas maneras, las decisiones adoptadas por la gestión de Cristina comenzaron a tensar la relación entre el nuevo gobierno y los diferentes actores. El conflicto con el campo de 2008¹⁴⁸, “la persistencia de las convicciones ideológicas de la presidenta para afrontar los problemas de Argentina y, en el 2010, el fallecimiento del expresidente Kirchner van a

¹⁴⁸ Un excelente trabajo sobre el contexto económico de crisis internacional y su relación con el desgaste interno de los “superávit gemelos”, el fiscal y el externo, señala que el gobierno buscó implementar una modificación en la alícuota de los derechos para exportaciones (retenciones) de productos primarios, y propuso un esquema de tasa móvil. En la Resolución 125 el gobierno disponía un ajuste en la alícuota del tributo según las variaciones de precios internacionales. Este cambio produjo una fuerte reacción por parte del sector agropecuario. Véase Cantamutto y Costantino (2016). “La falta de consideración por parte del gobierno de situaciones diversas al interior del sector agropecuario, por ejemplo, los reclamos por diferenciación de FAA [Federación Agraria Argentina], facilitó la apelación por parte de las entidades representativas de sus fracciones más concentradas SRA (Sociedad Rural Argentina) y CRA (Confederación Rural Argentina) al conjunto. Así, se formó la Mesa de Enlace, que reunió a las cuatro asociaciones más importantes del sector: SRA, CRA, CONINAGRO (Confederación Intercooperativa Agropecuaria) y FAA (Federación Agraria Argentina)” (Cantamutto, 2017: 70-71). Esta situación era inédita, y la propuesta contó con el apoyo de otras asociaciones ligadas a ámbitos del sector. Los grupos Clarín y La Nación tuvieron una participación muy activa en la construcción del conflicto, pues promovieron –bajo el lema “El campo somos todos”– la identificación del reclamo con un genuino interés patriótico ante la intervención del gobierno. Este conflicto acercó posiciones al interior del complejo agroindustrial. Entre las organizaciones de productores rurales, la FAA tuvo una relación más ambigua con el gobierno, ya que reclamó en cuestiones específicas y negoció con otras. Las demás asociaciones tuvieron una distancia crítica más sistemática respecto del kirchnerismo.

afectar los vínculos entre el gobierno y la sociedad, generando una dinámica pendular entre el rechazo y el apoyo” (Busso, 2016: 134).

Los problemas se acrecentaron y la necesidad de obtener más recursos fiscales tuvo varios epicentros dramáticos desde los inicios de la nueva gestión. La Resolución N° 125, que aumentaba las retenciones a las exportaciones agropecuarias, produjo una crisis política con el sector agrícola-ganadero. Se generó un contexto de fuerte incertidumbre social, caracterizado por importantes movilizaciones y cortes de rutas y calles en todo el país.

El gobierno buscó una salida parlamentaria para sostener su posición, pero fracasó por el voto “no positivo” del vicepresidente Julio Cobos¹⁴⁹. El conflicto de alguna forma desencadenó otro más extenso con el grupo Clarín, que conllevó a la sanción de una nueva Ley de Medios, impulsada desde el gobierno para desarticular los negocios de cable y radio del multimedio más importante del país. Ante la necesidad de sostener una estructura de gestión y política jerárquica y ampliada se volvieron a estatizar los fondos de pensión privados, como herramienta financiera ahora dispuesta para sostener el aumento en el déficit fiscal y mayores políticas de asistencia social.

Entre 2008 y 2009 se produce una fuerte crisis económica internacional que impacta sobre la macroeconomía argentina y repercute en el comercio interno y en el nivel de empleo, y que genera un fuerte descontento social ante la falta de reacción de gobierno para paliar la situación. Esto se reflejó claramente en la primera elección legislativa, encabezada por Néstor

¹⁴⁹ En la madrugada del 17 de julio de 2008, Julio Cobos, dijo “Que la historia me juzgue, pido perdón si me equivoco. Mi voto... Mi voto no es positivo... mi voto es en contra”. Con esa frase, el entonces vicepresidente de la Nación tuvo que desempatar la votación en el Senado sobre la resolución 125, que imponía derechos de exportación móviles a las exportaciones de granos. Tras cuatro meses de protestas continuas impulsadas por los productores, que incluyeron cortes de rutas y movilizaciones masivas en Rosario y Buenos Aires, ese día quedó derogada la medida. Para descomprimir la situación, la presidenta un mes antes había enviado al Congreso la polémica iniciativa, que fue aprobada por Diputados. Cuando llegó al Senado, se produjo un empate en 36 votos, por lo que la decisión quedó en manos de Cobos, vicepresidente de Cristina Kirchner. La Resolución 125, redactada en marzo de 2008 por el entonces ministro de Economía, Martín Lousteau, pretendía establecer retenciones móviles con una fórmula de cálculo que, a medida que el precio de la soja aumentaba, el Estado se llevaba la mayor parte de la renta. Eso, y la intransigencia del Gobierno en no aceptar cambios a la medida, fue lo que provocó el rechazo generalizado de los productores agropecuarios (*La Nación*, 8 de julio de 2015).

Kirchner en la provincia de Buenos Aires, que pierde en manos de una alianza de centro derecha. Poco tiempo después, en el mes de octubre de 2010, muere Néstor Kirchner.

En 2011, la economía comienza a repuntar y Cristina Fernández de Kirchner inicia su segundo mandato, esta vez acompañada por Amado Boudou como vicepresidente. La intención de volver a los mejores índices económicos del 2005-2006 en la macro y microeconomía ya no se logra, y de ahí en más las medidas fiscales que se toman tienen un fuerte sesgo recaudatorio y de mayores controles impositivos. La modificación de la Carta Orgánica del Banco Central, los contratos de explotación de energía, el cepo cambiario al dólar, los controles a las exportaciones e importaciones y sobre las compras y ventas de propiedades y a la salida de rentas y capitales fueron los nuevos temas preponderantes de la economía al estancarse el nivel de empleo y aumentar la inseguridad.

Una vez que Cristina Fernández asumió, se orientó a normalizar el PJ y utilizó la presidencia del partido para apoyar el proyecto de ley que su gobierno impulsaba sobre las retenciones al agro. Esto tensó aún más las relaciones con el resto del partido, con lo cual cobró nuevo impulso la disputa por definir cuáles eran los valores e ideas que defendía el peronismo. Al respecto, el Peronismo Federal enfatizaba los rasgos de orden frente al carácter refundacional del kirchnerismo. “Los esfuerzos de Kirchner por mantener unido al PJ entraban en conflicto tanto con los dirigentes peronistas con proyectos propios, como con las fuerzas no peronistas del FpV. BdP-Libres del Sur rompió con el gobierno a fines de 2008, expresando su descontento con el vuelco hacia el ‘PJ’. El radicalismo que apoyaba al gobierno se dividió entre quienes volvieron a la UCR opositora y quienes se mantuvieron como ‘radicales K’” (Cantamutto, 2017: 79).

El conflicto con el campo obligó a Cristina Fernández a desatender momentáneamente la agenda internacional; incluso llegó a suspender su visita oficial a China para no dejar el gobierno en manos de Julio Cobos, en quien había dejado de confiar después

del voto “no positivo” en contra de las intenciones del gobierno y a favor de los sectores empresarios agrícola-ganaderos¹⁵⁰.

Estos dos acontecimientos develaron la "forma" Kirchner y dejaron ver el estilo que le imprimió a los conflictos considerados cruciales: la Resolución 125 y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. En ambos casos, los enemigos fueron definidos como ‘las corporaciones’, ‘la corporación’ (periodística, agraria), aunque este término, y su apócope, ‘la corpo’ no se usara desde el principio (Sarlo, 2011: 211-212). Este enfrentamiento aglutinó en contra del gobierno a sectores urbanos que, en una lógica equivalencial, comenzaron a reclamar mayor seguridad, sobre la inflación y sobre la calidad institucional¹⁵¹. El conflicto con *Clarín* complejizó el contexto interno y aumentó el desacuerdo con las políticas llevadas adelante por CFK, lo que se vio claramente en los resultados de las elecciones de medio término —claramente positivos para la oposición— y se incrementó con la sanción la Ley de Medios de Comunicación y Audiovisual.

Otro conflicto que tuvo que enfrentar la presidenta en el marco interno fue con el sector empresario agrupado en la UIA a raíz de la nacionalización de empresas siderúrgicas en Venezuela controladas por *Techint*. Aquí tuvo una activa intervención también Néstor

¹⁵⁰ La consultora Poliarquía le otorgaba 51% de imagen positiva a la exmandataria en enero de 2008 y cerca de un 20% después del fin del conflicto agropecuario (*La Nación*, 24 de mayo de 2013). Sobre el tema del discurso kirchnerista se recomienda la lectura de Gindin (2016).

¹⁵¹ “El precio internacional no hace falta decirlo, ha subido, de todos los alimentos, de todos los commodities, lo cual nos obliga a un doble sistema a utilizar en la República Argentina: retenciones y compensaciones. Retenciones para evitar que el precio internacional nos dispare, nos vuele los precios internos de lo que consumimos los argentinos. No estamos —me parece— dispuestos a cambiar nuestra dieta alimentaria [...] Que este juego de retenciones que han sido tan criticadas, desde el sector agropecuario, son las que nos permiten no solo mantener el equilibrio de los precios internos, sino también, al mismo tiempo, incentivar determinados cultivos” (31 de marzo de 2008 – Acto de anuncio de nuevas medidas para los pequeños y medianos productores agropecuarios). “Mañana van a ser exactamente tres meses, que desde el Poder Ejecutivo Nacional, en atribuciones legítimas que nos confiere la Constitución Nacional, adoptamos un sistema de retenciones móviles para determinados productos alimentarios: para el maíz y el trigo redujimos la alícuota que hasta ese momento estaba vigente y la aumentamos para la soja. La medida tuvo por objeto dos finalidades esenciales: la primera y principal, la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria en la mesa de todos los argentinos. [...] La segunda parte es la redistribución del ingreso, de aquellos sectores que mayor rentabilidad tienen por distintas circunstancias” (9 de junio de 2008 – Anuncio del Programa de Redistribución Social).

Kirchner en su rol de primer candidato a diputado del Frente para la Victoria en la provincia de Buenos Aires.

“El gobierno venezolano se ha portado muy bien con Argentina en reiteradas veces [...], defendemos fuertemente nuestra industria nacional, pero nuestra industria nacional no es sólo una empresa”, subrayó el ex presidente Néstor Kirchner. Calificó como “una actitud retrógrada la de algunos que dicen que hay que sacar a Venezuela del Mercosur; se está admitiendo que Cuba regrese a la OEA y hay algunos que quieren sacar a Venezuela del Mercosur, es absurdo”.

El ex presidente y entonces candidato a diputado Néstor Kirchner defendió la alianza del gobierno argentino con el de Hugo Chávez, pero diferenció un modelo de otro. “Cada país tiene su propio modelo, el gobierno venezolano se ha portado muy bien con Argentina en reiteradas veces, pero el modelo venezolano no es el modelo argentino”, sostuvo. “Nosotros queremos un modelo con Estado presencial –remarcó–, pero articulando lo público con lo privado”. Señaló, en tal sentido, que una de las características del sector político que representa es que “somos fuertes defensores de la actividad privada con sentido nacional [...]. Defendemos fuertemente nuestra industria nacional, enfatizó, pero nuestra industria nacional no es sólo una empresa, hay cientos de empresas”. Recordó que, incluso, una empresa del grupo Techint, Sidor, fue defendida por el gobierno nacional cuando, a comienzos de 2008, fue nacionalizada por Venezuela, aunque sin cuestionar la decisión soberana de ese país. “Cristina logró, en el caso de Sidor, que se le pague un precio excelente a este grupo económico (Techint), y de la misma forma nuestra Presidenta va a luchar para que por estas dos empresas que fueron estatizadas por el gobierno de Chávez, también se pague el precio que corresponde”. Techint cobró 1970 millones de dólares como indemnización por Sidor, y al cobrar el primer pago de 400 millones de dólares transfirió esos fondos a un banco de Luxemburgo, lo que también fue criticado por la presidenta Cristina Fernández como “una actitud poco argentina” (Página12, 9 de junio de 2009).

El conflicto entre *Techint* y el gobierno de Venezuela, originado en actitudes monopólicas de la transnacional fabricante de chapas de acero y tubos sin costura, fue aprovechado por un sector del empresariado argentino como argumento de campaña contra el kirchnerismo. La intención fue hacer responsable al gobierno argentino de una decisión que fue presentada como “abusiva” y en contra de capitales nacionales, eludiendo el tratamiento del verdadero origen del problema y la radicación de los capitales detrás del *holding*.

La UIA, acompañada por otras entidades que representaban a los mismos intereses y sectores políticos con similar posicionamiento ideológico, reclamó que Argentina reviera su postura en favor del ingreso de Venezuela al Mercosur. “Es absurdo”, calificó Kirchner “[es] una actitud retrógrada, ya el presidente (de Brasil) Lula dijo que era una locura [...]”. Puede haber quejas, discusiones, disputas entre países, pero eso no se resuelve por la exclusión, se resuelve por la racionalidad y por la responsabilidad”, advirtió. “El desencuentro que puede haber con una determinada medida que haya tomado el gobierno venezolano, bajo ningún aspecto implica que esto lleve a medidas de estas características, porque no se procede así en el marco internacional”, explicó. Reafirmó, en cambio, que “nosotros somos respetuosos de la autodeterminación de las naciones y los pueblos”.

Sin calificar directamente la actitud ideológica de los sectores contrarios a Venezuela, Kirchner marcó los límites. “Los resultados de nuestra relación con Venezuela son muy positivos”; comparó la situación de aislamiento a la que se pretendía condenar a ese país con el histórico bloqueo a Cuba. Y puso distancia entre esos reclamos y la auténtica representación de la industria nacional, la que “será defendida por el gobierno nacional siempre que corresponda” (*Página/12*, 9 de junio de 2009).

Quiero concluir con una reflexión del excanciller Taiana que resume de una manera muy nítida la gestión kirchnerista: “Fuimos muy exitosos en redistribuir el ingreso, pero lo fuimos menos en redistribuir la capacidad de producir: la estructura productiva sigue siendo muy concentrada en la Argentina y extranjerizada. Es necesaria una mayor integración regional para darle más sustento a una política de desarrollo; en esta materia estamos estancados (Taiana, en González, 2015: 184).

6.4. La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y la integración como política de Estado

La presidenta dio continuidad a los lineamientos de política externa que habían sido planteados como parte del proyecto nacional iniciado en 2003. Jorge Taiana fue su primer canciller, quien asumió en lugar de Rafael Bielsa. Cristina señaló que la integración que se proponía con el mundo era pragmática y resultaba de la aplicación de criterios de negociación

firmes y de acuerdo con los intereses del país, así la importancia de la alianza estratégica con Brasil como motor del proceso de integración del MERCOSUR.

Para los cancilleres Taiana y Bielsa, el MERCOSUR constituye uno de los dos pilares de la política exterior argentina. De tal manera que la integración regional es entendida por ambos como “un proceso irreversible” (Granato, 2015: 133), un “proyecto estratégico y una verdadera política estatal” (Taiana, 2019: 116) o como un paso necesario para la integración y que eventualmente podrá formar un bloque continental (Bielsa, 2005).

En el discurso de asunción del lunes 10 de diciembre de 2007, entre las cuestiones más salientes en términos de política exterior, Cristina Fernández dijo:

queremos en este mundo global también fijar nuestra posición en cuanto a una necesidad imperiosa, la reconstrucción del multilateralismo. Un mundo unilateral es un mundo más inseguro, más injusto [...] Quiero también reafirmar, una vez más, nuestro reclamo irrenunciable e indeclinable a la soberanía sobre nuestras Islas Malvinas [...] hay una situación de enclave colonial denunciada ante Naciones Unidas y llamamos al país ocupante, que en todos los foros internacionales luce como adelantado y respetuoso, y que es hora de volver a cumplir el mandato de esas mismas Naciones Unidas de las que todos formamos parte.

Además, hizo un llamado a la reconstrucción de la multilateralidad y la equidad como medio para lograr un mundo más equitativo. Con respecto al MERCOSUR, la mandataria dijo que si bien la intención no era “negarse” al mundo, lo definió como “nuestro espacio” y pidió la rápida incorporación de Venezuela, de manera tal de lograr “cerrar la ecuación energética de América latina [...] porque alimentos y energía serán la clave de un futuro que ya está aquí en la puerta, que no es tan lejano”¹⁵².

Con respecto al ámbito de la infraestructura económica y social, la primera mandataria se refirió al Plan de Planificación Estatal en todo el país, y al tema energético.

¹⁵² Discurso de la presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, en el acto de Asunción del mando en el Congreso de la Nación ante la Asamblea Legislativa. 10 de diciembre de 2007. <https://www.casarsada.gob.ar/informacion/archivo/16462-blank-35472369> [Consultado el 13 de abril de 2020].

"El problema energético es un problema del mundo y de la región, y nosotros estamos en el mundo y en la región". En ese sentido, sostuvo la importancia de la integración en el MERCOSUR, y afirmó confiar plenamente en sus pares de Brasil, Bolivia, Chile y Uruguay, ya que "más allá de los intereses locales de cada uno, todos tenemos una clara conciencia de que la integración es el único camino posible"¹⁵³.

En el acto de inauguración una central eólica en Brasil de la empresa IMPBA, Cristina Fernández hizo referencia a la "integración como el único camino posible para remontar una historia de desencuentros, fundamentalmente entre la Argentina y el Brasil, los dos países que, por historia, por potencialidad, por recursos naturales, por extensión geográfica, tienen la inmensa responsabilidad de ayudar más que el resto a la construcción de esa unidad latinoamericana y a la América del Sur"¹⁵⁴.

La estrategia de integración regional en la etapa de Cristina fue más allá del fortalecimiento de los espacios regionales existentes como el MERCOSUR; también se iniciaron las acciones tendientes a la creación de otros espacios de integración más amplios e inclusivos, como la UNASUR y la CELAC. Además, la política hacia la región buscó multiplicar las relaciones bilaterales y favorecer los acercamientos políticos y los acuerdos a fin de dotarlos de mayor densidad, volumen y diversidad. Esta intencionalidad de expandir la interacción con otros países se refleja en las acciones tendientes a reforzar relaciones con China, Rusia y la India. En realidad, Cristina Fernández hace lo que Inácio Lula venía haciendo desde el 2003, las llamadas *parcerias estrategicas*¹⁵⁵; buscando acuerdos con los

¹⁵³ Discurso de la Presidenta Cristina Fernández por la inauguración de las 126° sesiones ordinarias del Congreso de la Nación. 01 de marzo de 2008. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/16740-blank-73035828> [Consultado el 13 de abril de 2020].

¹⁵⁴ Palabras de la Presidenta de la Nación, Doctora Cristina Fernández de Kirchner, en el acto de inauguración de la empresa IMPBA en el estado de Pernambuco, Recife, República Federativa de Brasil. 06 de septiembre de 2008. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/19929-blank-82648160> [Consultado el 13 de abril de 2020].

¹⁵⁵ En el capítulo anterior se desarrolló ampliamente este tema.

grandes *global players*¹⁵⁶, Lula tuvo una visión de la política exterior que incluía, más allá de los países con los que tradicionalmente se relacionaba, EEUU y la Unión Europea.

En este contexto, la Argentina decidió profundizar sus vínculos y su intercambio con los países latinoamericanos, que en conjunto representaban casi el 40% de nuestras exportaciones y el principal mercado para bienes industriales, es decir, aquellos con mayor valor agregado y mano de obra intensiva. Asimismo, alrededor del 45% de nuestras importaciones tenían origen en la región (Taiana, 2019).

El excanciller Rafael Bielsa dijo “Conocemos el papel protagónico que Asia está alcanzando en los asuntos internacionales, [...] y el rol que ocupan China, Japón y la India. Sin embargo, no hemos sido capaces de incorporarlos, hasta ahora, en la formulación y práctica de la política exterior” (Bielsa, 2004: 11). Desde esta mirada, desde este “nuevo” lugar de concebir la realidad mundial, “la Argentina está empeñada en ocupar con postura propia, discreta pero sólida, prudente pero profesional, todas las sillas disponibles en el concierto internacional” (Bielsa, 2004: 11).

La intencionalidad de apertura al resto del mundo estuvo presente durante el gobierno de Néstor Kirchner, pero no tuvo tiempo. Cristina lo retoma y lo aplica en lo que llama “Alianza estratégica integral”; lo explica claramente en la firma de los convenios de

¹⁵⁶ Durante el gobierno de Inácio Lula da Silva, Brasil se sentó a la mesa de negociación del G-20 y de los BRIC'S (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Demostró un fuerte interés por un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU y su intención de establecer instituciones regionales que no estuvieran bajo el manto de los EEUU; también comenzó a moverse más cerca de América Latina, reforzó la apuesta de Henrique Cardoso en MERCOSUR y en la Unión de Estados Sudamericanos. Renovó lazos con Europa y Japón y se alejó de Israel para acercarse a los países árabes. Produjo también el restablecimiento de las relaciones con Cuba, y así puso fin a una política de no reconocimiento que se había extendido por 22 años. Fue uno de los mayores promotores del ingreso de Venezuela a MERCOSUR: aun cuando tenía algunas dudas sobre las credenciales democráticas de Chávez, priorizó las cuestiones comerciales con este país. A pesar de la cercanía ideológica, el gobierno de Lula no firmó a favor de la Alianza Bolivariana Antioccidental (ALBA) que propuso Chávez, sino que se mantuvo dentro de las instituciones existentes para equilibrar la balanza con EEUU. Tampoco abandonó la OEA como lugar para mediar en las crisis políticas que se dieron en Nicaragua en 2005. A la vez, pudo imponerse frente a EEUU para evitar que esta potencia robusteciera los mecanismos de dicho organismo para dar respuestas colectivas a cuestiones de debilitamiento democrático. Para 2010, UNASUR había adoptado un protocolo para contrarrestar cualquier amenaza o violación a las democracias en la región a la par de los mecanismos de la OEA.

cooperación con la República Popular China y con la suscripción de declaración conjunta de Fortalecimiento de la Asociación Estratégica Integral.

Este tipo de acuerdos significan no solo la vinculación por medio del comercio, sino también por los apoyos recibidos y dados en los foros internacionales ante los reclamos sobre las Islas Malvinas y por la recíproca el reconocimiento de una sola China que siempre ha hecho la República Argentina. Las alianzas impulsadas por la presidenta eran más abarcadoras e implicaban “un salto cualitativo” e ingresar en una integración que no solamente supusiera inversión en materia de infraestructura y comercio, sino que además deberían tender a complementarse con acuerdos sobre cuestiones culturales y comunicacionales¹⁵⁷. En otro acto de firma de acuerdos con China¹⁵⁸, la presidenta amplió la idea de acuerdo integral. El agregado de la palabra *integral* “no es una cuestión de semántica [...] tiene que ver con un profundo concepto político y económico [...] ambos países [Argentina y la República Popular China] tienen la convicción que “es la política la que dirige la economía y los intereses de cada uno de nuestros países deben orientar la actividad económica empresarial” (Fernández de Kirchner, 2019: 92).

Días antes de asumir como canciller, el embajador Timerman declaró a *Página/12* que no habría cambios entre su gestión y la de Jorge Taiana, pero que podía haber “matices en la ejecución” (*Página/12*, 20 de junio de 2010). Esos matices se dieron siempre desde el principio de que “el MERCOSUR será el espacio”, pero desde allí se plantearía, tal como ya fuera adelantado, una versión de la política exterior ligada a la cooperación internacional y al multilateralismo como eje prioritario de la gestión de CFK. Con el paso de los años, tanto la política exterior como el MERCOSUR perderán peso en los discursos de inauguración de sesiones del Congreso Nacional debido a una mayor atención sobre los asuntos domésticos (Zelicovich, 2016).

¹⁵⁷ Véase Fernández de Kirchner (2019: 83-84). En este mismo marco se firmaron 15 acuerdos en materia comunicacional y otros tantos en materia energética, este tipo de alianza se estableció también con la Federación Rusa.

¹⁵⁸ Fernández de Kirchner (2019).

6.4.1. Ajustes y matices: de la agenda externa de Néstor Kirchner a la de Cristina Fernández

Desde 2003, el panorama había cambiado en América Latina, y esto se debió a un cambio de prioridades de EEUU en la región¹⁵⁹, por un lado, y por otro, al avance en ella de gobiernos progresistas, también conocido como el “giro hacia la izquierda”, con la clara intención de dar un redireccionamiento político y económico. Esto no necesariamente significaba un sustento marxista, sino que más bien apuntaba a superar la crisis de la región, heredada de los gobiernos neoliberales anteriores. Los fundamentos básicos eran una recuperación de la centralidad del Estado en la regulación de la economía, políticas redistributivas, desarrollo del mercado interno, fuerte dinamismo para hacer frente a la crisis desatada en 2008, una vuelta hacia la región y un enfoque de política exterior más abierta y autónoma. Las dinámicas internas de los Estados latinoamericanos eran disímiles. Algunos países –como Venezuela o Bolivia– optaron por realizar reformas profundas y estructurales. Otros, como Brasil y Argentina, volvieron a la aplicación de modelos neodesarrollistas, con un rol del Estado más fuerte y una vuelta a la política después del “Que se vayan todos” de 2001.

El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner continuó profundizando algunas de las políticas iniciadas por Néstor Kirchner. Marcelo Lasagna dice, en este sentido, que “la política interna es un factor explicativo importante –no exclusivo– de la conducta de política exterior de un Estado” (Lasagna, 1995: p388)¹⁶⁰.

¹⁵⁹ En el año 2005, durante la IV Cumbre de las Américas, se produce el fracaso del ALCA cuando los Estados de MERCOSUR no adhirieron al documento final.

¹⁶⁰ “Existen cambios de política exterior que van desde lo ‘macro’ a lo ‘micro’. En este *continuum*, pueden observarse tres niveles, a saber: reestructuración, que es rápida y expresa un intento de cambio fundamental, relativo a los lineamientos básicos de la política; la reforma, que es un proceso generalmente lento, incremental y referido a aspectos parciales aunque importantes de los patrones esenciales de la política exterior; el ajuste, finalmente, que es el nivel menos intenso y tiene una ocurrencia cotidiana, pero que ocasiona pequeñas alteraciones en el comportamiento de política exterior de un país dado que no implica realineamientos ni cambios básicos. Igualmente, la sumatoria de ajustes también podría conducir a un cambio fundamental en el largo plazo” (Lasagna, 1995: 393).

Dicho factor estuvo caracterizado, en términos políticos y diplomáticos, por su alejamiento de los Estados Unidos, su acercamiento a países de la región sudamericana, a China y a Rusia, su participación de alto perfil en diversos foros internacionales y su insistencia en el reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas. Lo que constituye, sin lugar a dudas, una gran transformación respecto de la última década del siglo XX. Con otro escenario y ya avanzando en la segunda década del siglo XXI, el gobierno de Cristina Fernández fue consolidando las políticas planteadas por el primer gobierno kirchnerista y profundizando algunas estrategias de inserción internacional (Míguez, 2015).

En Argentina, Rafael Bielsa se refirió al perfil de país que se buscaba cuando afirmó que este "debe estar en el lugar que el mundo supone previamente que debe estar y dejar de saltar entre dos o tres posiciones sobre el mismo tema". El posicionamiento de Argentina, según el canciller, estaba dentro de la "Tercera vía, desde el momento en que Kirchner aceptó la invitación de Tony Blair a Londres en compañía de Lula y de Lagos". Otra forma de reinserción, señaló Bielsa, hubiera sido dar mayor impulso a partir de agendas externas que de políticas de Estado en un contexto más delicado que el que había caracterizado a los tiempos de Menem y De la Rúa (*Clarín*, 5 de junio de 2003).

Era evidente que debíamos fortalecer la integración regional para tener una mejor inserción en el mundo, pero para lograrlo no podíamos subordinarnos al proyecto de una gran potencia hegemónica porque nos restaba autonomía en un mundo que percibíamos que estaba cambiando hacia un orden cada vez más multipolar (Taiana, 2019: 70).

6.4.2. Más UNASUR, menos MERCOSUR, política diferenciadora

Con el fin de la Guerra Fría, la hegemonía unilateral de los EEUU había comenzado a declinar y las correlaciones de poder estaban cambiando. La multipolaridad era el emergente de esta situación, en un mundo que hasta entonces había sido unipolar en lo económico, en lo político y en lo militar; de ahí surge la necesidad de los países de América Latina de incorporarse a esa multipolaridad naciente mediante la asociatividad entre Estados de desarrollo similar. "Teníamos que fortalecernos a partir del MERCOSUR, que era el corazón de nuestros procesos de integración y, a partir de ahí, tener autonomía para buscar relacionamiento estratégico con otros sectores y no solo con Estados Unidos: con China, que se logró en esos años, con India, con Rusia, y tener vínculos con la mayoría de los países

árabes y con el mundo en vías de desarrollo, además de las relaciones tradicionales que teníamos con Europa (Taiana, 2019 : 70) Esta no era una estrategia que el gobierno de Néstor y más enérgicamente el de Cristina Fernández pudieran desarrollar en soledad; necesitaban de sus aliados regionales, y las consecuencias fueron varias: el fortalecimiento del MERCOSUR; con la misma política pero con la aplicación de una integración más inclusiva se creó la UNASUR¹⁶¹, y desde este acuerdo se dio impulso a la CELAC¹⁶².

En síntesis, UNASUR nace en 2008 como resultado de un proceso previo de concertación política y de integración regional, la CSN, cuyos orígenes se remontan a la década del noventa, cuando en un intento de hacer converger a MERCOSUR y a la CAN se intenta desarrollar el Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA), una iniciativa contrapuesta al ALCA, principalmente impulsada por Brasil. Sin embargo, su configuración, durante la primera década de este siglo, se articula más en torno a temas políticos y sociales que comerciales. De hecho, luego de su fundación, la UNASUR desempeñó un papel fundamental en la prevención y superación de conflictos, tanto inter- como intraestatales, y creó, como uno de sus mecanismos más relevantes y activos, el Consejo Sudamericano de Defensa (CSD). Sin embargo, la UNASUR, organismo intergubernamental, no logró desarrollar una estructura institucional efectiva, como consecuencia de lo cual, luego del

¹⁶¹ En la Tercera Cumbre sudamericana, en Cuzco (Perú) el 8 de diciembre de 2004, los presidentes de los 12 países de América del Sur acordaron dar origen a la CSN, impulsados por la expectativa de que esta nueva alianza constituiría “el renacimiento de una región” y la concreción del “sueño bolivariano”. La UNASUR retoma como principios las ideas de Simón Bolívar y José de San Martín, sobre que la integración es una opción estratégica de los gobiernos de la región y permite sintetizar el objetivo de una mejor inserción internacional de los países, a la vez que generar condiciones de paz y desarrollo integral. En la Declaración de Cuzco (2004) se estableció una amplia y variada agenda que fue incrementándose en las sucesivas cumbres presidenciales. Allí se indica que el espacio sudamericano integrado se desarrollará y perfeccionará impulsando “la concertación y coordinación política y diplomática que afirme a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas” (Declaración de Cuzco, 2004, punto II, primer párrafo). https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/fd/200/200412/20041216_03_d.pdf

¹⁶² La CELAC representa un esfuerzo de integración política superior en América Latina y el Caribe, que surgió impulsado por el liderazgo de las dos potencias regionales, México y Brasil. Ante las dificultades para articular la diversidad, emerge una voluntad política renovada en torno de la integración y, en especial, de un nuevo regionalismo. Los trabajos que desarrollen Chile durante este año, Cuba en 2013 y Costa Rica en 2014 serán determinantes para el éxito de esta nueva y pujante iniciativa de integración política latinoamericana y caribeña (Rojas Aravena, 2012).

empuje significativo logrado a principios de este siglo, en su VII Cumbre del 30 de agosto de 2013, iniciada en Paramaribo, mostró tanto un debilitamiento de su capacidad de convocatoria (de los doce mandatarios de los países miembros, solo asistieron ocho), como serias dificultades para encontrar y designar un nuevo secretario general que retomara el empuje que le habían dado, en su momento, los liderazgos de Lula da Silva, Chávez y Kirchner (Hershberg, Serbin y Vigevani, 2014).

“En un contexto de regionalismo posthegemonico, la estrategia de la integración implicó incorporar a Venezuela al MERCOSUR y avanzar con Bolivia en el mismo sentido: la idea de la ‘integración multidimensional’ con un eje en lo productivo” (Taiana, 2019: 71).

El regionalismo abierto de los años noventa se transformó, bajo las presidencias de Lula, Kirchner, Tabaré Vázquez y Duarte Frutos, en algo bastante más amplio, que tuvo en cuenta la integración productiva y física de los países sudamericanos de la región en la búsqueda de una posición más autónoma. Esta idea de mayor autonomía es el origen de la UNASUR, un acuerdo de carácter significativamente político, de consolidación de las democracias en la región y coordinación de políticas entre los países del sur¹⁶³.

El Consejo Sudamericano de Defensa surge del mismo concepto de autonomía, que implica que la región puede defenderse sin apelar a fuerzas extrarregionales. Los logros son numerosos, pero para Argentina se vinculan con la reafirmación de la soberanía en Malvinas. MERCOSUR, UNASUR y CELAC se constituyeron en foros de este reclamo argentino.

6.4.3 Una política exterior más allá de la región, en la búsqueda de nuevos socios

¹⁶³ En este sentido, se destaca la intervención de Argentina en el marco de UNASUR junto con Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela ante la crisis institucional de Honduras, y más tarde en frente a los intentos de desestabilización democrática contra el presidente Rafael Correa. También participó de manera activa a Evo Morales frente a los intentos secesionistas de los estados de la Medialuna. Por otra parte, también el gobierno argentino participó en la resolución de la crisis institucional de Paraguay luego de la destitución del presidente Fernando Lugo. Otro rol importante lo tuvo el Consejo Sudamericano de Defensa, que fue la propuesta de mayor envergadura. Y ya en los primeros años del gobierno de Cristina, Néstor Kirchner trabajo en este mismo encuadre en el proceso de liberación de rehenes de las FARC en Colombia, y luego fue nombrado Primer Secretario de Unasur (Busso, 2014).

Los avances de la integración alcanzaron también el sostenido crecimiento económico y la lucha por la pobreza en América Latina, la región más desigual del mundo, “en la primera década del siglo XXI fue la única región que disminuyó la desigualdad (en América Latina en general, pero sobre todo en América del Sur” (Taiana, 2019: 73). El excanciller también reconoció que la redistribución de ingresos, gracias a políticas activas y mecanismos impositivos, favorecieron a los más pobres, incluyendo a millones de latinoamericanos. De todas maneras, la matriz productiva no se logró modificar, ya que la región continúa teniendo un perfil agroexportador. No se logró la consolidación de una base industrial que permitiera un desarrollo sostenible y sustentable (Taiana, 2019).

La crisis del 2008 ocasionó una pérdida de impulso de los procesos de integración, produjo una fuerte caída del producto bruto y del comercio hasta el 2009. Esta crisis se manifiesta en estos tramos del discurso de apertura de la Asamblea Legislativa de 2008:

Creo que si podemos entender esta sinergia de los distintos sectores en este momento histórico tan particular que vive la Argentina y el mundo, estamos ante la oportunidad histórica en serio, de que este ciclo de crecimiento inédito de cinco años, pueda transformarse en un ciclo de crecimiento de 10, 15 y 20 años que sean los que nos permitan entonces alcanzar las metas de radicación de la pobreza y de la indigencia. Esa es la clave; está como siempre lo estuvo en la economía, no en ninguna otra cuestión. En este marco también, debemos abordar el tema de la integración regional que es el capítulo económico. Nosotros tenemos que entender –y cuando hablo de nosotros hablo de nosotros y de nuestros socios principales, la República Federativa del Brasil con quien hoy tenemos un déficit comercial de 4.317 millones de dólares, que se ha incrementado en un 17 por ciento respecto del año pasado– cuál es la solución para abordarlo, lo hemos charlado con el presidente Lula y lo estamos haciendo permanentemente. Tenemos que lograr un equilibrio de balanza comercial razonable a través de mayor integración y de mayor grado de complementariedad entre todas las industrias, fundamentalmente, el sector automotriz es el que explica casi el 50 por ciento del déficit de la balanza comercial¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Mensaje de la señora presidenta de la nación, doctora Cristina Fernández de Kirchner, ante la Asamblea Legislativa. 01 de marzo de 2008. <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/archivo/16740-blank-73035828> [Consultado el 15 de abril de 2020].

Durante 2010, a partir de la aplicación de un paquete de medidas se logró dinamizar la economía y salir de la recesión. Pero la crisis internacional –que se había iniciado en 2008 a partir de una recesión económico-financiera que afectó a todo el planeta– en ese momento era más profunda de lo que parecía y generó un proceso de amesetamiento en el proceso de integración por la caída del precio de los *commodities* y la pérdida de dinamismo de la economía brasileña. Esta desaceleración hizo que los gobiernos se concentraran en las cuestiones comerciales, pero desde una óptica defensiva, que supuso la creación de trabas y barreras entre los socios hacia dentro del MERCOSUR (Bembi y Geneyro, 2018).

Esta estrategia en el marco de una multipolaridad creciente fue una decisión equivocada. En un mundo claramente multipolar, con una fuerte concentración y extranjerización de las economías de los países, una de las prioridades debería haber sido

darle un nuevo impulso a la integración regional mediante políticas que permitan identificar y fomentar las complementaciones sectoriales, cooperar y coordinar en temas tales como infraestructura, energía, ciencia, tecnología desarrollo nuclear y espacial y muchos temas más que necesariamente venían a consolidar y profundizar al MERCOSUR y necesariamente a su institucionalidad (Taiana, 2016: 31).

El “problema reside en el sistema financiero” y la causa de la crisis es el “privilegio del capital financiero sobre el productivo”. Este es uno de los ejes centrales de los discursos de la presidenta Fernández durante sus mandatos. Dentro del análisis que hace sobre los actores del sistema internacional, las potencias bélicas, las corporaciones mediáticas y los actores financieros son responsables de tomar decisiones por encima de los Estados, y así bloquean su autonomía. Otro eje central de los doce años de mandato de Cristina Fernández es la integración regional y la conformación de bloques en el siglo XXI.

Tal como se expresaba en los párrafos anteriores, la presidenta continuó esa línea política del anterior gobierno sobre la inserción de la Argentina a través del MERCOSUR pero además inicia la ampliación del ámbito de acción en el campo internacional. El MERCOSUR es la base desde donde negociar con otros Estados; en este sentido, ya Taiana decía en 2006:

la profundización de la Alianza regional nos vuelve más fuertes, permitiéndonos mejorar la inserción de nuestro país en el mundo y amplificar nuestra voz en los distintos foros internacionales [...] una integración inteligente debe tener como punto de partida nuestra región. [...] el fortalecimiento del MERCOSUR es un objetivo prioritario de nuestra política exterior. Consolidar el mercado único con estructura institucional funcional a la integración productiva efectiva de las cadenas de valor regionales. [...] El MERCOSUR enfrenta una ampliación de la agenda de negociaciones en las que pueden destacarse las que pueden destacarse las que se están desarrollando con la UE, Israel, Sudáfrica, India, Consejo de Cooperación del Golfo, Cuba, Pakistán, Corea y Japón (Taiana, 2006: 6).

La institucionalización era un tema recurrente para el excanciller, quien años más tarde volvió a proponer mayor institucionalidad como reaseguro para fortalecer el proceso y darle un encuadre más sólido y previsible. Durante los 25 años del MERCOSUR, el rol del presidente o la “diplomacia presidencial” ha jugado un rol importante desde el cual los jefes de Estado impulsaban la integración. Este compromiso de los presidentes le dio centralidad a la política de integración, pero sin embargo, a la vez, le imprimió mayor fragilidad, porque las decisiones de las cúpulas no lograban convertirse –por la falta de institucionalidad– en la creación de mecanismos para el logro de los objetivos en el mediano y largo plazo (Keohane, 1988; Taiana, 2016)¹⁶⁵.

Bielsa afirmaba que el MERCOSUR era un paso que llevaba inevitablemente a la integración latinoamericana y que, eventualmente, podía también llegar a conformar un bloque continental (Granato, 2015):

El regionalismo es una respuesta positiva ante la globalización porque implica una dirección de las fuerzas políticas para fortalecer alguna forma de soberanía de los estados dentro de un ámbito regional. Regionalizarnos es asumir una respuesta política a la globalización en tanto nos permite utilizar la voluntad para definir el tipo de integración que queremos. Eso es mucho mejor que permitir que todo sea conducido por las fuerzas invisibles del mercado, que nunca son tan invisibles, pero indudablemente son fuertes.

¹⁶⁵ Al respecto, véase Malamud (2015).

Por todo eso es que soy un convencido de que el camino correcto hacia la globalización pasa por la regionalización (Bielsa, 2005b)¹⁶⁶.

El excanciller deja en estas líneas el planteo claro de la gestión kirchnerista, la asociación con los países de la región “es la una vía posible de inserción para la Argentina en la búsqueda de la autonomía tal como lo plantean Néstor como Cristina Kirchner”, y agrega que como modo de inserción “nuestro país puede aprovechar en una relación madura y digna con el resto del mundo, teniendo en cuenta algunas de las características actuales en el plano internacional que, sin ser consecuencia de acciones planificadas de la Argentina, la superan”. Bielsa sostuvo que en este contexto no se podía avanzar sobre la base de esfuerzos exclusivamente nacionales.

El mundo de las autarquías cerradas de los estados nacionales pertenece al pasado. El mundo actual es el de las interdependencias crecientes, de la demanda instantánea y el desafío de formular ofertas rápidas; de la fluidez del intercambio de bienes y mercancías, del vértigo en la circulación del capital financiero y de la repercusión inmediata a escala global de cada acontecimiento (Bielsa, 2005b)¹⁶⁷.

El autonomismo, asociado al desarrollismo en la búsqueda de la autonomía, sería lo que mejor podría definir el proyecto kirchnerista, tomando las palabras de Cristina Fernández, “la integración como un instrumento en la lucha contra la desigualdad”. Para dar cuenta del concepto que mejor explica la dinámica de los gobiernos kirchneristas se retomarán las ideas de Aldo Ferrer de “densidad nacional”. Según este autor, la Argentina es aún un país en construcción, y para avanzar en esa tarea es necesario fortalecer su “densidad nacional”. Esta se basa en la cohesión social, la calidad de los liderazgos, la estabilidad institucional y política, la existencia de un pensamiento crítico y propio sobre la interpretación de la realidad y, como culminación, en las políticas propicias al desarrollo económico. Los componentes de la densidad nacional siempre se han respetado para alcanzar

¹⁶⁶ Al filo de la realidad. El mundo que nos tocó vivir. Entrada de blog: Desde el Sur. Conversaciones con Rafael Bielsa. Rafael Bielsa y Hernán Gómez. <http://rbielsa.blogspot.com/2007/01/desde-el-sur-rafael-bielsa-y-hernan.html>

¹⁶⁷ Un lugar en el mundo. De los dilemas de la política exterior argentina. Entrada de blog. Desde el Sur. Conversaciones con Rafael Bielsa. Rafael Bielsa y Hernán Gómez. <http://rbielsa.blogspot.com/2007/01/desde-el-sur-rafael-bielsa-y-hernan.html>

el desarrollo, lo que deja en evidencia que los países se construyen desde dentro hacia fuera y no a la inversa (Ferrer, 2010)¹⁶⁸. En su última obra publicada, *La economía argentina en el siglo XXI*, Aldo Ferrer decía, con respecto a la gestión kirchnerista:

En estos primeros años del siglo XXI el país ha resurgido porque fortaleció su densidad nacional en todos los frentes: la inclusión social, la impronta nacional de los liderazgos, la fortaleza institucional o y el pensamiento crítico. La posibilidad de navegar a buen puerto en las turbulentas aguas del siglo XXI depende de la consolidación definitiva de la densidad nacional. Si lo logramos, nuestras perspectivas son promisorias, porque el país cuenta con los recursos humanos y materiales necesarios para concretar un gran proyecto de desarrollo nacional (Ferrer, 2017: 75).

Néstor Kirchner y Cristina Fernández tenían una misma manera de ver la política exterior y la inserción internacional: que su misión, tal como la define Lafer, es “traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el control de una sociedad sobre su destino es la tarea de la PE como política pública y esto implica evaluar problemas, necesidades e intereses de esa sociedad desde una visión que incluya el bien común de la colectividad nacional, lo cual no es una tarea simple” (Lafer, 2002: 21).

6.4.4. Continuidades y la búsqueda de nuevos equilibrios en el escenario externo

Durante los dos periodos de gobierno de la presidenta Cristina Fernández se puede observar que hubo continuidades y profundización con respecto a las políticas adoptadas por su antecesor, Néstor Kirchner, pero también se produjeron algunos cambios o “matices”, de acuerdo con el excanciller Timerman.

Respecto de la agenda política hubo continuidad en asuntos tales como el “alejamiento” de los Estados Unidos; la idea de hablar desde la región hacia el mundo contenía en el fondo en todo momento la intención de desmarcarse del esquema de las “relaciones carnales” a las que había aludido el presidente Menen, pero nunca de provocar una ruptura con ese país. La integración, como ya fuera desarrollado ampliamente en este

¹⁶⁸ Véase Busso (2013, 2015, 2016) y Ferrer (2017).

capítulo, fue uno de los ejes centrales de la política exterior a partir del 2007¹⁶⁹. En las expresiones de la Dra. Fernández de Kirchner aparece “la tríada estratégica del académico uruguayo Alberto Methol Ferré: industrialización, democracia e integración regional para la conformación del Estado continental industrial¹⁷⁰ a lo que le agregamos (científico-tecnológico) para decidir con autonomía los destinos de nuestra América y soportando de mejor manera las presiones externas, siempre con un rol fortalecido y protagónico del Estado” (Fernández de Kirchner, 2019: 13).

Una integración debía implicar un mayor acercamiento los países de la región, a la vez que ser extendida, es decir, inclusiva, “con igualdad de condiciones, [...] en la toma de decisiones como el caso de UNASUR donde nos ha tocado destrabar conflictos que parecían insolubles” [...] Al entrar en el tema de la desigualdad, la expresidenta afirma que se debe considerar también un bloque en términos económicos, y agrega la necesidad de crear un “pequeño espacio institucional” para trabajar sobre los problemas de la integración (Fernández de Kirchner, 2014). En varias oportunidades se refirió al MERCOSUR como el medio para la complementación de los sectores de alimentos y energía. Otro de los ejes políticos de Kirchner que continuó su sucesora fue la idea de que este ámbito de integración debía ser de plataforma para el relacionamiento con terceros países. En este sentido –y como muy bien lo describe Jorge Taiana cuando, al hacer un recuento de las acciones emprendidas desde la Cancillería, ya en el 2009 se refería a las acciones en el plano multilateral diciendo que “entre los distintos ‘ges’ con membresías variables, reales o figuradas, el G-20 se ha consolidado y emerge como el ámbito más representativo y al mismo tiempo dotado de cierta ejecutividad. Allí, conjuntamente con otros países de la región, procuramos alentar una visión inclusiva y equitativa del relacionamiento económico y comercial a nivel global” (Taiana,

¹⁶⁹ Es definida por el gobierno como política de Estado, vía necesaria para el desarrollo y la inserción internacional (Zelicovich, 2016).

¹⁷⁰ Recomendando, para profundizar en el pensamiento de Methol Ferré, *Los Estados continentales y el Mercosur* (2013).

2009)¹⁷¹– la cancillería se abocó a señalar la necesidad absoluta de que la reformulación de las instancias financieras y de crédito internacional adoptara un carácter igualitario y no discriminatorio¹⁷². Siempre en el marco multilateral del G-20, se buscó consensuar medidas de manejo de la crisis y relanzamiento de la economía mundial.

En el plano de la diplomacia presidencial bilateral, Cristina profundizó relaciones con el norte de África, Rusia y China¹⁷³, y firmó, con estos dos últimos países, acuerdos de fortalecimiento de los vínculos, acuerdos comerciales de ampliación de mercados y de provisión de material de alta tecnología –en especial, nuclear– de manera prioritaria. También se iniciaron contactos con Argelia, Túnez y Libia. Con Jordania, se firmó un acuerdo en el ámbito de los usos pacíficos de la energía nuclear con el objetivo de que esta reeditaran en nuevas exportaciones de altísimo valor agregado para la Argentina. En la India, se profundizó la idea de vincularse con los grandes países del sur desde el ángulo del interés nacional. Una estrategia, como se dijo anteriormente, aplicada también por Lula en sus mandatos de gobierno.

En el ámbito de la región, al inicio del acápite se habló del MERCOSUR como una continuidad de la política de Néstor Kirchner, pero eso fue en un principio; luego, la trama de vinculación política y económica comenzó a manejarse en diferentes plataformas, desde el MERCOSUR, o el Grupo de Río, pero con mucho mayor énfasis en la UNASUR, cuya impronta en la escena política regional era indudable.

¹⁷¹ Palabras del Sr. Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Lic. Jorge Taiana en ocasión de la celebración del Día del Diplomático
<https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/discursos/jorge-enrique-taiana-87>

¹⁷² Palabras de Cristina Fernández de Kirchner ante la 69a Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York, 24 de septiembre, 2014. <https://www.cfkargentina.com/cristina-kirchner-69-asamblea-onu/>

¹⁷³ Discurso de la Presidenta Cristina Kirchner al término de la firma de convenios de cooperación con la República Popular de China y suscripción de declaración conjunta de Fortalecimiento de la Asociación estratégica Integral. 4 de febrero de 2015. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/28353-discurso-de-la-presidenta-al-termino-de-la-firma-de-acuerdos-bilaterales-con-la-republica-popular-china>

La realidad es que la presidenta, a partir del año 2009 deja de hacer mención al MERCOSUR y a la integración en sus discursos de apertura de sesiones del Congreso¹⁷⁴. En esa oportunidad se refirió a nivel multilateral a la intervención del país en el G-20 y en la gestión regional a UNASUR, en razón de la intervención ante el golpe de Estado contra Evo Morales. “Formamos parte de la UNASUR, en donde nos tocó actuar para evitar el golpe en Bolivia” (Fernández de Kirchner, 2009).

El MERCOSUR entra en el conjunto de acciones desde Latinoamérica pero hacia el resto del mundo: la Argentina como líder en el mundo en desarrollo se propone como la voz ante el G-20, que reúne a las principales economías mundiales. Timerman destacó “el G-77 es el bloque más grande de votos en ONU. No se puede hacer nada ahí sin el G-77. La Argentina pretende conducir al G-77 en un diálogo permanente con los países más desarrollados, para habilitar nuevos mercados, lograr inversiones y modificar los organismos multilaterales de crédito para que hagan hincapié en el desarrollo de las sociedades y no en el castigo” (*Ámbito.com*, 2011).

Con respecto a la relación con EEUU, durante los dos primeros años de su mandato, Néstor Kirchner debió renegociar la deuda y, a pesar de todas las dificultades que tuvo, concluyó exitosamente. En 2010, la decisión del juez Griesa de dar lugar a los reclamos de los fondos buitres tensó las relaciones de Cristina con esta potencia y obligó a la Argentina a salir a buscar apoyos internacionales. Como define de manera notable Anabella Busso, las relaciones con EEUU “se caracterizaron por lo que se dio en llamar dinámica permanente de crisis-intento de recomposición”; la describe como

una crisis sin llegar a la ruptura, se pretende señalar que los vínculos bilaterales se manejaban bajo la siguiente dinámica; a) se producían situaciones de tensión, ligadas a diferencias de carácter política, económica u estratégico militar; b) cada una de ellas fue seguida de contactos [...] a diferentes niveles que pretendían acercar las partes para recomponer las

¹⁷⁴ Discurso ante de la Presidente de la Nación ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 128° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 de marzo de 2010. <https://www.casarsada.gob.ar/informacion/archivo/21965-blank-4047475>

relaciones (intento de recomposición) sin que esto implicase por parte de la Argentina alineamiento, c) esta dinámica no conducía a la ruptura porque ambas partes eligieron restablecer, al menos, un nivel mínimo de cordialidad y, además, porque en el ámbito multilateral nuestro país no optó por un voto anti-estadounidense (Busso, 2014: 137)¹⁷⁵.

Pero las relaciones bilaterales se enfriaron debido a la postura que adoptó la Corte Suprema respecto de la decisión del juez Griesa.

¹⁷⁵ Véase también Busso (2014a, 2015).

6.5. Conclusiones parciales al capítulo 6

El objetivo planteado al comienzo del capítulo fue establecer los rasgos principales tanto del contexto interno de la presidencia de Néstor Kirchner y la salida de la crisis, y la relación entre la política exterior y la integración regional, para después relevar las características sobresalientes dentro de los contextos internos y externos de las gestiones de Cristina Fernández. Una vez expuestas estas condicionalidades en ambas gestiones, se visualizaron las continuidades y ajustes de la política en temas de agenda nacional e internacional durante todo el periodo del kirchnerismo, con especial énfasis en las cuestiones que retomó la presidenta Cristina Fernández en su mandato, al igual que los ajustes o matices que ella les imprimió a la política exterior y al rol del MERCOSUR.

La fuerte integración entre las cuestiones internas y externas hace que algunos temas internacionales deban ser dimensionados en su condición intermística. Néstor Kirchner y Cristina fueron, de todos los gobiernos de la última ola democrática, los que llevaron adelante políticas constantes durante 12 años, tales como la reindustrialización, la idea de la inserción internacional de Argentina en el mundo, el modelo de desarrollo y, junto con esto, la lucha contra la desigualdad y por la inclusión. Otra política de continuidad fue la de derechos humanos, que en ambas gestiones ocupó un lugar de privilegio en las agendas internas y externas. También dieron voz al reclamo de las minorías al aprobar, en 2010, las leyes de Matrimonio Igualitario y de Identidad de Género en 2011.

Juan Domingo Perón decía que el pensamiento jamás puede estar divorciado de la acción. Cristina Fernández hizo de esta concepción un modo de gestión, lo que se refleja en todos sus discursos e intervenciones durante su mandato. Dos grandes cuestiones fundamentales hacen a la esencia de su gestión desde la política como jefa de Estado y como partícipe y protagonista de la acción en la arena internacional: la defensa de la soberanía y el interés nacional; y por otro lado, la realización de una propuesta orientadora para la acción, en constante evolución y no dependiente de una sola voluntad, sino “de una imprescindible gran construcción colectiva”, en la cual, para la presidenta, se inscribían las bases fundamentales de su política exterior: política ejemplar en DDHH, lograr que la soberanía de las Islas Malvinas se convirtiera en causa universal contra el colonialismo, y el apoyo

recibido en la ONU y en foros internacionales relacionados con la restructuración de la deuda, cuya segunda parte le tocó conducir durante 2010.

A pesar de que ambos pusieron en todo momento el foco en la generación de empleo, el desarrollo y la inserción internacional¹⁷⁶, Cristina se refirió a estos temas cuando expuso en Foro de Empresarios de la Cumbre del G-20 en Cannes en el año 2011:

Me parece que entonces cuando hablemos de regulación para cuidar la vida, tenemos [que hablar] fundamentalmente del empleo, [...] de un empleo digno. Nadie puede tener seguridad alimentaria, seguridad de vida si no cuenta con un trabajo que le proporcione los elementos, y por eso creo que el empleo va a ser un tema de este G20, [...] empleo que además, tiene que ver también con volver a un verdadero capitalismo. Porque yo creo que estamos hoy –sinceramente lo voy a plantear más tarde con mis colegas– en una suerte de capitalismo anárquico o anarco capitalismo financiero, si se me permite. Los mercados financieros hoy están en los *commodities* y conviene en los *commodities*, mañana o pasado mañana están en el petróleo según como vaya el petróleo, y pueden mañana dedicarse a los mercados de caramelos si realmente tienen posibilidades de obtener un peso más sin trabajar, sin producir y sin invertir para perfectamente especular¹⁷⁷.

Los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, tal como se desarrolla en este capítulo, dejan ver la influencia de los condicionantes internos y externos a la hora de tomar decisiones de Estado. Néstor Kirchner debió enfrentar un complejo panorama con la salida de la crisis de 2001. El default, la pobreza y el desempleo presentaron situaciones complejas a la hora de gobernar, sin embargo, el contexto externo, favorecido por el tipo de cambio, el precio de la soja y la renegociación de la deuda con el FMI y el Banco Mundial mejoraron las condicionalidades internas. El proyecto de Kirchner fue acompañado por líderes de la región que estaban en una misma sintonía. En cambio, Cristina Fernández estuvo atravesada a nivel

¹⁷⁶ Palabras del presidente Néstor Kirchner en la 59° Asamblea General de las Naciones Unidas, el 21 de septiembre de 2004. <https://www.cfkargentina.com/nestor-kirchner-en-la-59-asamblea-general-de-las-naciones-unidas/>

¹⁷⁷ Palabras de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en el Foro del sector empresario de la Cumbre del G-20. 03 de noviembre de 2011. Cannes, Francia. <https://www.cfkargentina.com/discurso-de-cristina-en-la-cumbre-del-g-20-2011-en-cannes/> [Consultado el 22 de mayo de 2020].

interno por un enfrentamiento con el campo y con *Clarín* que desencadenó una reestructuración de alianzas internas diferentes a las que había logrado Néstor.

En el ámbito externo, las crisis económicas del 2007 y 2008 repercutieron en la economía argentina de manera que la expresidente debió salir a buscar alianzas fuera de aquellos socios regionales, tales como China y Rusia. Con un estilo muy parecido a las *parcerias* de Lula, Cristina buscó aliados con los que conformó las llamadas alianzas estratégicas integrales, en la búsqueda de una mayor apertura de los mercados internacionales y de inversiones. Las problemáticas internas se complejizaron, y esto impidió nuevamente llegar al logro de un modelo de inserción con desarrollo interno tantas veces intentado.

En la región, la muerte de Néstor Kirchner y de Hugo Chávez profundizaron la idea de seguir adelante con el MERCOSUR pero fortaleciendo el nuevo proyecto regional, más político como era la UNASUR. Con respecto a las políticas de derechos humanos y la presencia en todos los foros del reclamo por Malvinas, estas continuaron con mayor firmeza aún.

Capítulo 7 Conclusiones

A lo largo de este trabajo se indagó acerca de la reorientación de la integración regional propuesta bajo los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner en la Argentina, y de Inácio Lula da Silva en Brasil entre 2003 y 2015. Este cambio tiene que ver esencialmente con las concepciones que diferenciaron a estos mandatarios con respecto a los anteriores, no solo en temas de política interna, sino también en cuanto al reconocimiento del MERCOSUR como una herramienta de fortalecimiento comercial regional y como un espacio que también debía ampliarse hacia otras dimensiones para hacer de este esquema un proyecto político y de inclusión social. De esta manera, en el marco de las políticas planteadas por los gobiernos, el MERCOSUR se vuelve a ubicar en un lugar prioritario de la agenda interna y regional.

Las características que perfilaron las iniciativas de estos mandatarios fueron la vuelta a la centralidad de Estado, la revalorización de la integración regional como política pública y la búsqueda de una inserción internacional más autónoma. A lo largo de esta investigación se caracterizaron y analizaron los cambios propuestos por los gobiernos de Argentina y Brasil con respecto al acuerdo de integración como un proyecto alternativo para la región, definido por objetivos de política nacional fuertemente sostenidos en la política exterior.

Vale aclarar que en el desarrollo de esta tesis se tomaron conceptos que son propios de la ciencia política para poder definir el Estado. En particular, el concepto de Estado bidireccional es el aporte que ubica a esta investigación en ese borde conocido como lo interméstico (internacional y doméstico). Para lograr esa mirada bidimensional se tomó en cuenta su conformación en Latinoamérica y se lo abordó, desde las relaciones internacionales, a partir de la teoría de la integración, la política exterior, el regionalismo y las condicionalidades. En el relevamiento de la historia de América Latina y su emancipación se encontraron evidencias sobre la integración regional que demuestran que el continente siempre tuvo presente este objetivo de asociatividad como tarea pendiente. En los casos presentados relativos a los años sesenta y ochenta (ALALC y ALADI) se refleja claramente cómo los intereses, las demandas y necesidades internas de los Estados –tanto políticas, como económicas y de contexto internacional– determinaron los proyectos, y cómo se impuso la

fragmentación, que finalmente los dejó caer en la irrelevancia. Los impulsos de integración de los gobiernos constreñidos en sus márgenes de maniobra y necesitados de respuestas a las demandas internas –especialmente las económicas– y la búsqueda de una mayor autonomía regional mediante la inserción internacional eran generadores de acciones integrativas pero, superados los momentos críticos, los Estados comenzaban a flexibilizar sus compromisos para abrirse nuevamente al comercio con otros países.

La heterogeneidad estructural y una búsqueda permanente de modelos posibles para mejorar su inserción internacional fueron las constantes hasta el periodo 2003-2015. Así, se relevaron y caracterizaron los indicios de una historia integradora no tan exitosa, cuyos antecedentes remotos se encuentran en la historia de la emancipación, que incidió de manera individual en la conformación de los Estados latinoamericanos, que aun después de siglo y medio de separación de sus antiguas metrópolis europeas todavía presentan, individual o conjuntamente, un perfil no muy definido. En efecto, cada subregión se encuentra en una fase diferente del proceso de homogeneización cultural, de modernización social y política, y de un desarrollo económico en muchos aspectos *sui generis* (Jaguaribe, 1974; Furtado, 1985).

El proyecto de regionalismo de la CEPAL en los sesenta trató de mostrar una diferencia de pensamiento entre Europa y los países periféricos. De acuerdo con esta idea, la integración debía estar acompañada de una reforma agraria y tecnológica. La persistencia de las asimetrías de los mercados a pesar de la aplicación de políticas desarrollistas y de los esfuerzos de los gobiernos –plenos de intenciones orientadas hacia el regionalismo– derivaron, tanto en ALALC como en ALADI, en políticas regionales que, una vez que superaban la coyuntura interna, caían en la inoperancia o en el olvido en el marco de lo que determinaba la agenda interna.

El contexto en el cual se da el auge de los procesos de integración es la globalización, que surge con toda la fuerza con el fin de la Guerra Fría y produce un cambio profundo en el sistema internacional que impacta sobre las formas de relacionamiento entre los Estados, y en Latinoamérica en particular. Teniendo en cuenta la trayectoria integradora en la región, los nuevos regionalismos surgidos durante los noventa y 2000 enfrentaron enormes desafíos

toda vez que, constituidos como bloque, las cuestiones de los Estados impedían el camino hacia los avances propuestos, como la conformación de un mercado común, una mayor integración de los mercados y la institucionalidad que para muchos autores y funcionarios impedía el progreso del MERCOSUR. Sin embargo, y volviendo a los antecedentes históricos, las crisis económicas de 2001, 2007 y 2008 aceleraron algunos procesos y detuvieron otros.

El regionalismo de los noventa y sus códigos provenientes de Washington tampoco mejoraron la situación de subdesarrollo y pobreza imperante en la región. Sí se debe destacar que la democracia impulsó la regionalización como una forma de reaseguro de la institucionalidad y de defensa frente al proceso de globalización en curso. El problema surgió cuando, tras aplicar las recetas del “Consenso de Washington”, América Latina siguió padeciendo las crisis. Las reformas de segunda generación, basadas en la redistribución, nunca llegaron. Tras la crisis del 2001, se produjo en la región un cambio profundo en función de los nuevos gobiernos que asumieron. En Argentina, Néstor Kirchner debe levantar un país del derrumbe producido por la crisis económica e institucional precedente. La vuelta a la centralidad del Estado, el giro hacia la región y la fuerte confrontación con los organismos financieros internacionales fortalecieron la imagen presidencial y aumentaron su poder.

La preocupación constante por cómo América Latina debía insertarse en el mundo y la discrecionalidad en el manejo de la política exterior como un instrumento de relacionamiento con los otros Estados fueron otras de las manifestaciones de esta región desde su historia. Las profundas asimetrías económicas, políticas y sociales de las que no se logra salir vuelven a introducir una y otra vez a estos países en círculos de fuerte aislamiento internacional y de deterioro de las relaciones externas. Los regionalismos adjetivados¹⁷⁸ se imponen como la forma de incorporarse a un contexto de alta incertidumbre sistémica; el regionalismo cerrado de los sesenta y setenta abre paso al regionalismo abierto con la premisa de espacios ampliados e integrados a partir de políticas comercialistas y de apertura de

¹⁷⁸ Cerrados, abiertos, poshegemónicos, modulares, *à la carte*, entre otros.

mercado. Nada escapa a la reconfiguración de los Estados que se achican y mercados que comienzan a negociar cuáles serán sus roles en este contexto. La integración y la fragmentación como supuestos se pueden ver, a lo largo de los capítulos tres y cuatro, como una constante.

Las fuerzas integradoras se sostenían en tanto y en cuanto no hubiera mejores oportunidades en terceros mercados, allí la desintegración, unida al impacto de las interrupciones democráticas –al igual que los casos de ALALC y ALADI– profundizó la brecha de los acuerdos y los lanzó a un lugar de irrelevancia, en términos de Roberto Bouzas (2001). El auge del regionalismo latinoamericano ha contribuido a modificar la proyección interna y externa de Latinoamérica y coadyuvó tanto a la paz en la región como a las democracias (Gratius, 2012).

Los noventa encuentran una situación de profunda visibilidad de estas características: la crisis de la deuda, una democratización incipiente y un contexto –la globalización– que daba un giro copernicano en las relaciones, no ya del subsistema sudamericano, sino en el mundo en su conjunto, que realinea alianzas y propone escenarios inéditos. El MERCOSUR nace a la luz del paradigma de regionalismo abierto en un contexto de incipientes democracias, como una política de Estado que proponía, en primer término, la protección de la democracia a escala regional y la constitución de una zona de paz y de cooperación.

La iniciativa parte de Argentina y Brasil, y de la convicción de los presidentes Alfonsín y Sarney de que este sería el camino para lograr una relación más equitativa y duradera entre las partes. Este proyecto se va alineando con los objetivos de política interna y con la escala de prioridades que cada agenda marcaba; cada gobierno lo direccionó en función de las demandas que tenía. Primero fue la restitución de la democracia y el mejor relacionamiento con Brasil, como socio prioritario; luego el vuelco hacia su expresión comercialista en la época del gobierno menemista. El cambio de gobierno en estos dos países generó profundas transformaciones en los ideales que habían sostenido el proyecto hasta el año 1991, y los presidentes Menem y Collor de Melo le dan un vuelco hacia una versión casi

totalmente orientada al mercado, con la mirada puesta en la inserción en el mundo global y con mercados altamente competitivos.

En el gobierno de Fernando de la Rúa, el MERCOSUR cae en una crisis profunda por falta de avances y por la irresolución de sus problemas de fondo, tales como los de asimetría y los relativos a los escasos avances sobre la consolidación del mercado ampliado, la crisis económica interna y los reclamos que los empresarios habían empezado a tallar sobre la relación con Brasil. Sin dejar de lado el valor de los condicionantes internos, la profundización del proceso exigía nuevos esfuerzos por parte de estos, grandes movilizadores del MERCOSUR comercialista, que no estaban dispuestos a realizar, ni en Argentina ni en Brasil. Por parte de los gobiernos se proyecta una refundación que nunca pudo darse debido a las graves cuestiones de carácter interno que desembocaron en la crisis institucional y económica de 2001 en Argentina.

A lo anterior se le suma el giro en las relaciones entre los gobiernos y los objetivos que poco a poco se fueron diferenciando. La crisis en Argentina hizo que se volviera prioritario para el gobierno de la Rúa, y luego para el de Eduardo Duhalde, restablecer el equilibrio económico y la paz social, en tanto el MERCOSUR y su refundación quedaron en un segundo plano. Una vez más, los problemas de índole interna superaban los objetivos de política exterior y de inserción regional. UNASUR, un nuevo proyecto de integración con bases mucho más políticas, comenzaba a desarrollarse en el mismo plano regional pero con dimensiones diferentes, ampliado más allá de lo comercial y abarcando todos los países de Sudamérica.

La tercera ola de regionalismo —el poshegemónico, a principios del siglo XXI— se caracteriza por la convivencia de viejos y nuevos esquemas de integración que se superponían en sus espacios, instituciones y acuerdos (*overlapping*). Este nuevo paradigma apostó a un desarrollo con inclusión, pero los logros no fueron los esperados. Las nuevas organizaciones de este período en América Latina —UNASUR y CELAC— se encuentran en un estado de inercia, mientras las grandes potencias se vuelcan hacia acuerdos flexibles e incluso interregionales. Esto también generó conflictos entre organizaciones y estrategias para

debilitar o desconocer la jurisdicción de estas organizaciones regionales por parte de los países miembros.

La refundación –luego del Consenso de Buenos Aires de 2003, llevado adelante por los presidentes Kirchner y Lula– fijaba una agenda que abarcaba diversos aspectos de la política bilateral interna y se centraba en dos ideas-fuerza; la primera, en el ámbito de la región, fue la de potenciar el papel, hasta entonces relegado, del MERCOSUR. Con respecto a la relación con los EEUU frente a la iniciativa norteamericana del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA), los dos países tuvieron una voz común y coincidieron en negociar conjuntamente con la región. La segunda idea fuerza era una convergencia de propósitos para poner en marcha un consenso en las políticas económicas de acuerdo con el cual lo social tendría prioridad. Surgió así el proyecto de implementar reformas que tuvieran en cuenta los aspectos relacionados con la distribución de la renta y la riqueza. Lula, para Brasil, propuso el Programa Hambre Cero; Kirchner, en Argentina, el del "Crecimiento con equidad".

El Consenso de Buenos Aires –que proponía impulsar el crecimiento, una distribución más equitativa, el pago de las obligaciones con los acreedores pero no a costa de poner en cuestión el desarrollo y la búsqueda de políticas autónomas sin necesidad de autorización de los países centrales, entre otras cuestiones– tuvo buenos resultados, salvo en lo relativo a la búsqueda de políticas autónomas, campo en que los frutos no fueron los esperados.

La mirada de Néstor Kirchner con respecto a la inserción de la Argentina en el mundo era muy lejana a la de su antecesor peronista. Kirchner entendía al mundo con los ojos de la Argentina, por lo que su prioridad fue la defensa del modelo de desarrollo interno. En el marco externo buscaba, especialmente en su relación con Brasil y con la región, que estuviera alineado con su proyecto interno. En síntesis: mejores relaciones con Brasil y con la región, dejando de lado las relaciones carnales con EE.UU. pero sin alejarse por completo de este país. El “no” al ALCA del año 2005, en la Cumbre de Mar del Plata, logró dejar en claro que las prioridades y objetivos habían cambiado y que los gobiernos de ese momento veían una relación más distante de EE.UU. que en otros tiempos.

Kirchner, apremiado por las urgencias internas, siempre relacionó la situación precaria del país con los errores de los gobiernos anteriores en la toma de decisiones de política interna y externa. El apoyo empresario –en especial de la UIA, durante sus primeros años de gobierno– dio un cierto impulso al acuerdo. Pero los empresarios debieron adaptarse a este nuevo contexto, en el cual el desarrollo de la industria nacional era el eje de la política económica. Una mirada analítica de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner permite concluir que en ambas gestiones se visibilizaron continuidades y ajustes de la política en temas de agenda nacional e internacional. Cristina Fernández dio continuidad a la gestión de Néstor en lo relativo a su concepción de crecimiento con equidad y, respecto de la región, tomando como eje de la política externa. Se puede decir que hay una simetría en relación con estas variables; la diferencia se da en los nuevos temas: mientras que Néstor estaba enfocado en la región y en el desarrollo nacional –lo que muchas veces tensionó su relación en el Mercosur–, Cristina Fernández priorizó este espacio en los primeros años de su mandato, para después concentrar sus esfuerzos en la consolidación de las relaciones con otros mercados y en la creación de UNASUR.

Con respecto a las diferencias en los condicionantes internos y externos a la hora de tomar decisiones de Estado, Néstor Kirchner debió enfrentar un complejo panorama con la salida de la crisis de 2001. El *default*, la pobreza y el desempleo presentaron situaciones complejas a la hora de gobernar, sin embargo, el contexto externo, favorecido por el tipo de cambio, el precio de la soja y la renegociación de la deuda con el FMI y el Banco Mundial, mejoraron las condicionalidades internas. El proyecto de Kirchner estuvo acompañado por líderes de la región que estaban en una misma sintonía. En cambio, Cristina Fernández estuvo atravesada a nivel interno por un enfrentamiento con el campo y con Clarín que desencadenó una reestructuración de alianzas internas diferentes a las que había logrado Néstor.

Cristina Fernández da un giro sobre dos cuestiones, especialmente después de 2008, cuando se consolidan UNASUR y CELAC: la salida de la crisis y la relación entre la política exterior y la integración regional. La presidenta va a empezar a tratar de generar sinergia en niveles más amplios, tanto en el ámbito latinoamericano como en la apertura hacia el fortalecimiento de relaciones con China y Rusia. Lo que ella denominó relaciones

estratégicas integrales se asimilaba a lo que Lula en su momento había llamado *parcerias* estratégicas: la región era la prioridad, pero buscaba al mismo tiempo alianzas con los *global players* (emergentes), de donde luego surgió BRICS.

Cristina Fernández impulsaba en su propuesta alianzas con estas potencias, que no solo fueran comerciales, sino que abarcaran aspectos de carácter cultural, social y tecnológico. Este tipo de alianzas ya estaban en la agenda de Néstor Kirchner, pero no tuvo tiempo para poder llevarlo adelante, por lo cual su sucesora retoma y gestiona estas nuevas relaciones.

Juan Domingo Perón decía que el pensamiento jamás puede estar divorciado de la acción. Cristina Fernández hizo de esta concepción un modo de gestión, lo que se refleja en todos los discursos e intervenciones realizadas durante su mandato. Dos grandes cuestiones fundamentales hacen a la esencia de su gestión desde la política como jefa de Estado y como partícipe y protagonista de la acción en la arena internacional: por un lado, la defensa de la soberanía y el interés nacional; y por otro lado, la realización de una propuesta orientadora para la acción, en constante evolución y no dependiente de una sola voluntad, sino “de una imprescindible gran construcción colectiva”, en la cual, para la presidenta, se inscribían las bases fundamentales de su política exterior: política ejemplar en DDHH, lograr que la soberanía de las Islas Malvinas se convirtiera en causa universal contra el colonialismo y el apoyo recibido en la ONU y en foros internacionales relacionados con la restructuración de la deuda, cuya segunda parte le tocó conducir durante 2010.

En la región, luego de la desaparición de Néstor Kirchner y de Hugo Chávez, los gobiernos continuaron adelante con el proyecto del MERCOSUR, pero ya no como el objetivo principal, sino que se impulsó el fortalecimiento de la UNASUR como proyecto regional, más político y más amplio. Con respecto a las políticas de derechos humanos y la presencia en todos los foros del reclamo por Malvinas, estas continuaron con mayor firmeza aún. El giro hacia un MERCOSUR más político y social, la cuestión del respeto a la democracia y la creación de un organismo que de alguna manera se configurara como representativo de estos objetivos convirtieron rápidamente a la UNASUR en el nuevo espacio

de diálogo y búsqueda de consensos. Este proyecto no era nuevo, sino que vino a completar la agenda política y social que estaba pendiente.

La fuerte integración entre las cuestiones internas y externas hace que algunos temas internacionales deban ser dimensionados en su condición intermística. Néstor Kirchner y Cristina fueron, de todos los gobiernos de la última ola democrática, los que llevaron adelante políticas constantes durante doce años, tales como la reindustrialización, la idea de la inserción internacional de Argentina en el mundo, el modelo de desarrollo y, junto con esto, la lucha contra la desigualdad y por la inclusión.

Otra política de continuidad fue de la de derechos humanos, que en ambas gestiones ocupó un lugar de privilegio en las agendas internas y externas. También dieron voz al reclamo de las minorías al aprobar, en 2010, las leyes de Matrimonio Igualitario y de Identidad de Género en 2011.

Otros lineamientos invariables fueron la continuidad de la buena relación con Brasil: más allá de los vaivenes, se dio definitivamente fin a la hipótesis de conflicto con este país vecino. Ambos consensuaron objetivos comunes, como la defensa a la democracia y los derechos humanos en todos los foros internacionales; elevaron en conjunto el reclamo permanente por Malvinas, y lograron que pasara de ser un reclamo argentino a uno regional; propugnaron el mantenimiento de Latinoamérica como una zona de paz y la gestión de los presidentes como mediadores en los conflictos de la región, como lo fueron en los casos de Honduras, Bolivia y Colombia, en este último caso, con la intervención en apoyo de la pacificación en ese país. Lo que cambió fue el ámbito de discusión.

En el ámbito externo, las crisis económicas del 2007 y 2008 repercutieron en la economía argentina de manera que la entonces presidenta debiera salir a buscar alianzas fuera de aquellos socios regionales, tales como China y Rusia. Con un estilo muy parecido a las *parcerias* de Lula, Cristina buscó aliados con los que conformó las llamadas alianzas estratégicas integrales, en la búsqueda de una mayor apertura de los mercados internacionales y de inversiones. Las problemáticas internas se complejizaron, y esto impidió nuevamente llegar al logro de un modelo de inserción con desarrollo interno tantas veces intentado.

Esto, junto con la crisis global de la integración y la democracia, resultó en una nueva etapa luego de los gobiernos de Kirchner y Lula y Fernández y Dilma Rousseff, en que la integración volvió a recorrer el camino hacia la irrelevancia. El recambio de gobiernos en la región –especialmente con la asunción de Mauricio Macri en Argentina y de Jair Bolsonaro en Brasil– impuso en ella nuevas reglas de integración; poco a poco, las cuestiones de agenda regional comenzaron a debatirse en el Grupo de Lima¹⁷⁹ y se fueron imponiendo los acuerdos con China, EEUU y la UE. De igual manera, todavía hay organizaciones latinoamericanas regionales que funcionan, como la Alianza del Pacífico o el MERCOSUR. En el presente, estas organizaciones son el núcleo del regionalismo latinoamericano. Otras organizaciones regionales, como la UNASUR y la CELAC, siguen paralizadas, pero aún no han sido disueltas. De hecho, pueden reactivarse si las circunstancias políticas lo permiten.

Sin embargo, a lo largo de la historia, el regionalismo latinoamericano se ha reconfigurado. La crisis política en Venezuela, aún sin resolución, disminuye las posibilidades de una reactivación de la UNASUR, y la CELAC también está paralizada en cuanto a toma de decisiones. El futuro del regionalismo latinoamericano, el rol de la región en la economía mundial y la vinculación que cada Estado establezca entre los objetivos internos y la política internacional, son elementos que definirán si los acuerdos vigentes en América Latina durante este siglo se consolidarán como una política pública o serán un contexto más de disputa.

¹⁷⁹ El Grupo de Lima está constituido por doce países americanos (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú). Este bloque se formó el 8 de agosto de 2017 en la capital peruana, Lima, para encontrar salidas a la crisis en Venezuela. Entre otras cosas, exige la liberación de los presos políticos en el país sudamericano y critica la ruptura del orden democrático. Si bien analizar este período excede esta investigación, es importante dejar una reflexión acerca del estado de cosas actual, que no hace más que reafirmar que en los cambios de rumbo de la integración siempre están presentes elementos tales como el rol del presidente como eje de la imposición de la agenda de integración en los Estados de Latinoamérica como una constante, la inserción internacional y la influencia permanente e histórica de las potencias extrarregionales de turno.

ANEXO I

Tratados en el proceso de búsqueda de acuerdos en las recientes democracias (1984-1991)

| Cumbres | Principales objetivos |
|---|---|
| <p>Declaración de Iguazú</p> <p>Noviembre de 1985</p> <p>Alfonsín -Sarney</p> | <p>Constitución de la Comisión Mixta de Cooperación e Integración Regional, integrada por representantes gubernamentales y sectores privados y presidida por los cancilleres.</p> |
| <p>Acta para la Integración Argentino-Brasileña</p> <p>Septiembre de 1986.</p> <p>Alfonsín -Sarney</p> | <p>Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), protocolos en materia de comercio, estructura productiva, infraestructura, ciencia, tecnología y otros temas que ayudaron a mantener el flujo comercial.</p> |
| <p>Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo</p> <p>Noviembre de 1988.</p> <p>Alfonsín -Sarney</p> | <p>Consolidación del proceso de integración y cooperación económica bilateral.</p> <p>Establecimiento de una primera etapa de remoción de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios en un plazo máximo de 10 años.</p> <p>Armonización de las políticas aduaneras, de comercio interno y externo, agrícola, industrial, de transporte y comunicaciones, científico, tecnológico, así como la coordinación de las políticas en materia monetaria, fiscal y cambiaria y de capitales.</p> <p>Se estableció una Comisión de Ejecución del Tratado de Integración</p> |

| | |
|--|---|
| <p>Comunicado Conjunto</p> <p>Agosto de 1989</p> <p>Menem-Sarney</p> | <p>Declaración Conjunta Argentino-Brasileña sobre la Cooperación Bilateral en los usos pacíficos del Espacio Ultraterrestre;</p> <p>Programa de Integración y Cooperación Económica entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil. Informe de la Comisión de Ejecución, Brasilia, 23 de agosto de 1989.</p> |
| <p>Tratado de Asunción</p> <p>26 de marzo de 1991</p> | <p>Constituir un mercado común en el término de 5 años¹⁸⁰.</p> <p>Libre movilidad de factores productivos.</p> <p>Establecimiento de un AEC y de políticas comerciales.</p> <p>Armonización de políticas.</p> <p>Coordinación de políticas macroeconómicas.</p> |

¹⁸⁰

https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=0GXnoF+V0qWCz+EoiVAdUg%3d%3d&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8%3d

ANEXO II

Las cumbres presidenciales y los acuerdos en el periodo 1991-2015

| Cumbre | Avances-Objetivos |
|---|---|
| <p>I Cumbre de Presidentes del MERCOSUR</p> <p>Brasilia, Brasil</p> <p>17 de diciembre de 1991</p> <p>Menem, Collor de Mello, Rodríguez y Lacalle</p> <p>Declaración de los Presidentes del Mercosur, I Cumbre de Presidentes del Mercosur, Brasilia, 17 de diciembre de 1991</p> | <p>Impulsar las medidas para lograr, en los plazos establecidos, los objetivos formulados en el Tratado de Asunción, así como incorporar en forma creciente la dimensión Mercosur en los respectivos procesos de toma de decisiones.</p> <p>Protocolo de Brasilia¹⁸¹ para la Solución de Controversias; acordaron iniciar a la brevedad los trámites internos para su ratificación.</p> <p>El CMC aprobó un régimen de sanciones para casos de fraude con los certificados de origen, un marco regulatorio para los acuerdos</p> |

181

https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=YQsF0lVe3RTDhIs18jxbpQ==&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8= [Consultado el 1 de marzo de 2020].

| | |
|--|---|
| | de complementación sectorial y un reglamento interno para el GMC. |
| <p>II Cumbre de Presidentes de MERCOSUR</p> <p>Las Leñas¹⁸², Argentina</p> <p>27 de junio de 1992</p> <p>Comunicado de los Presidentes de los Estados parte del MERCOSUR, II Cumbre</p> <p>Las Leñas</p> <p>27 de junio de 1992</p> | <p>Ratificación de la plena vigencia de las instituciones democráticas</p> <p>Aprobar cronograma de medidas que debían adoptarse antes del 31/12/1994. Tratamiento de asuntos comerciales, aduaneros, normas técnicas, políticas fiscal y monetaria relacionadas con el comercio, transporte terrestre, transporte marítimo, política industrial y tecnológica, política agrícola, política energética; coordinación de políticas macroeconómicas, relaciones laborales y aspectos institucionales. Mercosur/CMC/Dec. N° 01/92¹⁸³.</p> |
| <p>III Cumbre de Presidentes del Mercosur</p> <p>Montevideo</p> | <p>Los presidentes reiteraron la determinación de cumplir el cronograma de Las Leñas.</p> |

¹⁸² Durante esta cumbre, Brasil estaba transitando una severa crisis institucional que derivó en la destitución de Collor de Mello.

¹⁸³ https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/19883_DEC_001-1992_ES_Cronog.de%20medidas.pdf [Consultado el 1 de marzo de 2020].

| | |
|---|--|
| <p>28 de diciembre de 1992</p> <p>Comunicado de los Presidentes de los Estados parte del MERCOSUR, III Cumbre</p> | <p>Con plazo junio de 1993 se definirían los niveles de AEC entre cero y 20%.</p> <p>Se permitirían alícuotas diferentes hasta un máximo de 35% para una lista reducida de productos, pero esa alícuota debía reducirse a un máximo de 20% en un plazo no superior a seis años a partir del 1º de enero de 1995. Régimen especial arancelario aplicable a la importación por los países del Mercosur de productos subsidiados por terceros países, sobre los resultados de la Ronda Uruguay.</p> <p>Avanzar con las tareas para identificar las variables cuantitativas para la coordinación de políticas macroeconómicas, fiscales, monetarias y cambiarias, y para su convergencia gradual, con el objetivo de que su instrumentación entrara en vigor a partir del 1º de enero de 1995.</p> |
| <p>IV Cumbre de Presidentes del Mercosur</p> <p>Asunción</p> | <p>Se proponen ajustar el Cronograma de Las Leñas.</p> |

| | |
|---|--|
| <p>1° de julio de 1993</p> | <p>Aumento de las rebajas arancelarias mínimas entre Estados parte hasta un 75% sobre los aranceles vigentes¹⁸⁴.</p> <p>Avanzar sobre la conformación de la UA.</p> <p>Avanzar sobre consolidación del AEC.</p> |
| <p>V Cumbre de Presidentes del Mercosur</p> <p>Colonia</p> <p>17 de enero de 1994</p> | <p>Incremento del comercio intra-Mercosur como resultado del cumplimiento del PLC,</p> <p>Eliminación de las restricciones no arancelarias; impulso en las iniciativas comerciales y productivas conjuntas de los empresarios de los cuatro países.</p> <p>Se manifestó satisfacción por los avances técnicos alcanzados en AEC y la determinación de concluir su definición el 30 de junio de 1994.</p> |

¹⁸⁴ Amplia variedad de productos habían alcanzado el 100%. Esto había contribuido al incremento del comercio intra Mercosur alcanzado a fines de 1993.

| | |
|---|--|
| | <p>Se decidió también la realización de una reunión extraordinaria para establecer la estructura institucional del Mercosur, y se dispuso otorgar personería jurídica al Mercosur a partir de la fecha.</p> |
| <p>VI Cumbre de Presidentes del Mercosur</p> <p>Buenos Aires</p> <p>5 de agosto de 1994</p> | <p>Se logró la definición del AEC.</p> <p>Acuerdos sobre régimen de origen Mercosur, zonas francas y aéreas aduaneras especiales, eliminación o armonización de restricciones no arancelarias en el comercio intrazona y armonización de incentivos a las exportaciones.</p> <p>Formulación y puesta en marcha de los restantes requisitos mínimos estipulados en la decisión de Colonia N° 13/93 (enero de 1994) permitían avanzar en la construcción de la unión aduanera. Se creaba la Comisión de Comercio del Mercosur, que velaría por la aplicación de los instrumentos de política comercial común</p> |

| | |
|--|--|
| | (Machinandearena de Devoto 2006: 30). |
| <p>VII Cumbre de Presidentes del Mercosur</p> <p>Ouro Preto</p> <p>17 de diciembre de 1994</p> | <p>Fin de la transición.</p> <p>El comunicado conjunto anunciaba la entrada en vigor, a partir del 1° de enero de 1995, del AEC.</p> <p>Puesta en marcha de una ZLC y UA. Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur, Protocolo de Ouro Preto.</p> <p>Otorgamiento de la personalidad jurídica derecho internacional: implicaba la capacidad de negociar acuerdos con terceros países, bloques económicos y organismos internacionales.</p> |
| <p>VIII Cumbre de Presidentes del Mercosur</p> <p>Asunción</p> <p>4 y 5 de agosto de 1995</p> | <p>El CMC redactó una instrucción para el GMC, que se denominó Mandato de Asunción, a fin de elaborar un Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000. Se consideraba conveniente definir áreas, instrumentos y mecanismos para avanzar hacia el</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>mercado común. Culminación del PLC.</p> <p>Avances en la eliminación o armonización de las principales barreras no arancelarias.</p> <p>Objetivo planteado: garantizar la libre circulación de bienes intrazona.</p> <p>Logros sobre el tema de estabilidad macroeconómica.</p> <p>Anuncio de la suscripción del Protocolo de Armonización de Normas sobre Propiedad Intelectual en materia de marcas, indicaciones de procedencia y denominaciones de origen, y de los Protocolos de Integración Educativa.</p> <p>La democracia fue reconocida como uno de los pilares fundamentales del Mercosur.</p> |
| <p>IX Cumbre de Presidentes del Mercosur</p> <p>Punta del Este</p> <p>7 de diciembre de 1995</p> | <p>Avances en la UA.</p> <p>Pedido de aprobación del documento titulado Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000, bajo el “Mandato de</p> |

| | |
|--|--|
| | Asunción ¹⁸⁵ ”. Allí se establecía que el objetivo estratégico y central del Mercosur era la profundización de la integración a partir de la consolidación de la UA y la inserción regional e internacional del bloque ¹⁸⁶ . |
| <p>X Cumbre de Presidentes del Mercosur,</p> <p>1.ª parte, Buenos Aires,</p> <p>24 de junio de 1996</p> <p>2.ª parte, Potrero de Los Funes,</p> <p>25 de julio de 1996</p> | <p>Acuerdo de Complementación Económica entre el MERCOSUR y Bolivia.</p> <p>Conclusión del Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR-Chile¹⁸⁷.</p> <p>Los presidentes del MERCOSUR y los presidentes de la República de Bolivia y de Chile reafirman los derechos legítimos y</p> |

¹⁸⁵ El punto I trata sobre el perfeccionamiento de la UA, la consolidación del libre comercio y las condiciones de competencia intra-Mercosur, el perfeccionamiento de la política comercial común y el desarrollo jurídico institucional. El punto II, relativo a la profundización del proceso de integración, comprendía la marcha del mercado común, el relacionamiento externo del Mercosur y la dimensión global de la integración.

¹⁸⁶ Informe de la Presidencia Pro tempore al IX Consejo de Mercado Común, 7 de diciembre de 1995. http://www.mercosur.int/msweb/Documentos/Publicados/Anexo/003670848_CMC07-12-1995_ANEX-ANEX_S.

Ver Comunicado de los Presidentes
https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/8682_CMC_1995_ACTA02_COMUNICADO_E_S_MCS.pdf

¹⁸⁷ https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionas/201_CMC_1996_ACTA01_ES.pdf

| | |
|---|---|
| | soberanos de la República Argentina sobre las Islas Malvinas. |
| <p>XI Cumbre de Presidentes del Mercosur</p> <p>Fortaleza</p> <p>16 y 17 de diciembre de 1996</p> | <p>Se revisaron los diferentes temas de agenda externa del proceso de integración y se resaltaron las acciones llevadas a cabo para la ampliación progresiva del relacionamiento del MERCOSUR con terceros países y bloques.</p> |
| <p>XII Cumbre de Presidentes del MERCOSUR</p> <p>Asunción</p> <p>18 y 19 de junio de 1997</p> | <p>DEC N.º 3/97 - Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Parte del MERCOSUR.</p> <p>Se evaluaron los resultados de la Reunión Ministerial MERCOSUR - ALCA, celebrada en Belo Horizonte, manifestando su complacencia por los avances logrados. Del mismo modo, acordaron mantener la coordinación de posiciones para las negociaciones</p> |

| | |
|--|--|
| | que se realizaran en el citado ámbito ¹⁸⁸ . |
| <p>XIII Cumbre de Presidentes del MERCOSUR Montevideo</p> <p>14 y 15 de diciembre de 1997¹⁸⁹.</p> | <p>Avances realizados en la agenda de “consolidación y profundización” de la UA. Firma del Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios, creación del Grupo de Trabajo Ad-Hoc sobre Compras Gubernamentales, así como por el desarrollo de los trabajos para la definición de un régimen automotor común.</p> <p>El Consejo reafirmó la firme voluntad política de los Estados Partes de seguir los entendimientos con la CAN y México, con el objetivo de lograr, a través de MERCOSUR, nuevos instrumentos para regular el intercambio recíproco, sobre bases mutuamente ventajosas.</p> <p>el Consejo Ampliado de la Comunidad Andina, con el objetivo</p> |

¹⁸⁸ Véase: MERCOSUR/CMC XII/ ACTA N° 1/97.

¹⁸⁹

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/8435_CMC_1997_ACTA02_COMUNICADO_ES_MCS.pdf

| | |
|--|--|
| | <p>de examinar el curso de las negociaciones entre los dos Grupos para la celebración de un Acuerdo de Libre Comercio.</p> <p>ALCA. Evaluación de los resultados de las dos reuniones viceministeriales de Costa Rica (julio y octubre).</p> <p>- Reunión Viceministerial (febrero de 1998) y Cumbre Ministerial (marzo de 1998).</p> <p>Unión Europea. Se evaluaron los resultados de las Cumbre de Jefes de Estado Europa-América Latina Evaluación de los resultados de la Subcomisión Comercial y de la Segunda Comisión Mixta (Punta del Este, noviembre de 1997).</p> <p>Cronograma de negociaciones para el primer semestre de 1998¹⁹⁰..</p> |
|--|--|

¹⁹⁰ MERCOSUR/CMC XIII/ ACTA N° 2/97.

| | |
|--|---|
| <p>XIV Cumbre de Presidentes del MERCOSUR Ushuaia</p> <p>Julio de 1998</p> | <p>Se firmó el Protocolo sobre la Cláusula Democrática al MERCOSUR¹⁹¹.</p> <p>Se declaró al MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, señalando que su suscripción refleja el excelente clima existente en materia de seguridad, defensa, amistad y cooperación entre nuestros países¹⁹².</p> |
| <p>XV Cumbre de Presidentes del MERCOSUR</p> <p>Río de Janeiro.</p> <p>Diciembre de 1998¹⁹³</p> | <p>Se acordó su importancia para el impacto negativo de la situación económica internacional.</p> <p>Se evaluaron los avances de la política automotriz común.</p> <p>Tratamiento de los problemas sociales, al consagrar los</p> |

¹⁹¹ Véase: PROTOCOLO DE USHUAIA 1998 SOBRE COMPROMISO DEMOCRÁTICO EN EL MERCOSUR, LA REPÚBLICA DE BOLIVIA Y LA REPÚBLICA DE CHILE.

¹⁹²
https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/8405_CMC_1998_ACTA01_DECLARACION_ES_%20ZonaPaz.pdf

¹⁹³ COMUNICADO CONJUNTO DOS PRESIDENTES DOS PAÍSES DO MECOSUL. COMUNICADO CONJUNTO DOS PRESIDENTES DOS PAÍSES, BOLIVIA Y CHILE.

| | |
|--|---|
| | derechos laborales reconocidos en los convenios internacionales ¹⁹⁴ . |
| <p>XVI Cumbre de Presidentes del MERCOSUR</p> <p>Asunción.</p> <p>14 y 15 de junio de 1999¹⁹⁵</p> | <p>Uno de los temas destacados en la apertura de la Cumbre fue el buen funcionamiento del Protocolo de Brasilia, habiéndose logrado el Primer Laudo Arbitral.</p> <p>Durante la cumbre se avanzó en las negociaciones sobre temas comerciales, agrícolas, jurídicos, aspectos institucionales y de relacionamiento externo.</p> <p>Se estableció una asociación interregional, en oportunidad de la Cumbre MERCOSUR-UE¹⁹⁶.</p> |
| <p>I Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, Reunión Extraordinaria</p> <p>Montevideo</p> <p>6 de agosto de 1999</p> | <p>Reunión Extraordinaria del Consejo.</p> |

¹⁹⁴ Véase: DECLARACIÓN SOCIOLABORAL DEL MERCOSUR.

¹⁹⁵ <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/27>

¹⁹⁶ <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/27>

| | |
|---|--|
| | |
| <p>XVII Cumbre de Presidentes del MERCOSUR Montevideo</p> <p>7 de diciembre de 1999¹⁹⁷</p> | <p>En la Reunión de Alto Nivel de Coordinación de Políticas Macroeconómicas se analizaron los mecanismos nacionales de responsabilidad fiscal y en la armonización estadística en cuatro áreas: fiscal, monetario-financiera, Sector Externo y Sector Real. En el Grupo Ad-hoc de Seguimiento de la Coyuntura Económica y Comercial se dispuso el intercambio información sobre datos de coyuntura económica y flujos de comercio entre los cuatro países. Se definió la metodología necesaria para el intercambio de las informaciones estadísticas.</p> <p>Se evaluó la marcha de las negociaciones con OMC, ALCA Y CON LA UE.</p> |
| <p>XVIII Cumbre de Presidentes del MERCOSUR Buenos Aires</p> | <p>Se avanzó hacia objetivos comunes en las áreas macroeconómicas y se adoptó un</p> |

¹⁹⁷ <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/28>

| | |
|--|---|
| <p>29 de junio de 2000¹⁹⁸</p> | <p>plan de trabajo, con metas acordadas en forma conjunta en materia fiscal, de deuda pública y de precios, y y en la definición del proceso de convergencia correspondiente.</p> <p>Se estableció el objetivo de progresar con la integración de los mercados financieros y de capitales.</p> <p>El Consejo del Mercado Común invitó a Bolivia y Chile a integrarse a los trabajos vinculados con la coordinación macroeconómica.</p> <p>Se reiniciaron negociaciones con la Comunidad Andina de Naciones con vistas a suscribir el acuerdo para regular las relaciones comerciales preferenciales entre el MERCOSUR y la CAN.</p> <p>Se decidió iniciar negociaciones con los Estados Unidos Mexicanos a fin de alcanzar un acuerdo que contemplara la creación de un área de libre</p> |
|--|---|

¹⁹⁸ <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/545>

| | |
|--|--|
| | <p>comercio. MERCOSUR y la Unión Europea. MERCOSUR – SUDÁFRICA.</p> <p>Se iniciaron negociaciones con la República de Sudáfrica con vistas a la firma de un acuerdo marco para la creación de una ZLC entre el MERCOSUR y ese país.</p> |
| <p>XIX Cumbre de Presidentes del MERCOSUR</p> <p>Florianópolis</p> <p>14 y 15 de diciembre de 2000¹⁹⁹</p> | <p>Se concluye que el sector azucarero tiene relevancia dada la importancia económica y social de esta actividad.</p> <p>Se establecen metas y mecanismos de convergencia macroeconómica, en referencia a la inflación, el resultado fiscal (flujo) y la deuda neta del sector público, en base a las estadísticas.</p> <p>Acuerdo de Política Automotriz. Se incorpora de un sector relevante de la economía a la UA.</p> |

¹⁹⁹ <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/31>

| | |
|---|---|
| | <p>Se discute el anuncio chileno de negociar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos.</p> <p>Con Bolivia se acordaron preferencias arancelarias recíprocas con el objetivo de aumentar el acceso al mercado.</p> <p>Se trabajó en los acuerdos con ALCA UNIÓN EUROPEA, SUDÁFRICA, AELC, CAN y MÉXICO.</p> |
| <p>II Cumbre de Presidentes del MERCOSUR</p> <p>REUNIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO</p> <p>Buenos Aires</p> <p>7 de abril de 2001.</p> | <p>Los Estados Parte coincidieron en que una pronta recuperación de la economía argentina es un interés compartido por los socios y redundará en beneficio de todo el MERCOSUR.</p> |
| <p>XX Cumbre de Presidentes del MERCOSUR,</p> <p>Asunción 21 y 22 de junio de 2001²⁰⁰</p> | <p>Se avanzó en temas relativos a la coyuntura económica y a las medidas de políticas adoptadas.</p> |

²⁰⁰ <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/32>

| | |
|---|--|
| | <p>Paraguay se incorpora al Acuerdo sobre la Política Automotriz.</p> <p>Se evaluaron avances en relacionamiento con UE, y de la Cumbre de Quebec.</p> <p>Se recibió la solicitud de Venezuela de asociarse al MERCOSUR.</p> |
| <p>XXI Cumbre de Presidentes del MERCOSUR</p> <p>Montevideo</p> <p>20 de diciembre de 2001²⁰¹</p> | <p>Proyecto “Modificación del Arancel Externo Común de Productos Agrícolas”.</p> |
| <p>III Cumbre de Presidentes del MERCOSUR REUNIÓN EXTRAORDINARIA</p> <p>18 de febrero de 2002²⁰²</p> | <p>Entre los puntos más sobresalientes de la Reunión se destaca los acuerdos para mejorar los mecanismos de solución de controversias, fomentar la gestión</p> |

²⁰¹ DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS PRESIDENTES DE BOLIVIA, BRASIL, CHILE, PARAGUAY Y URUGUAY.

²⁰² https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/275_CMC_2002_ACTA01-Ex_ES.pdf

| | |
|--|--|
| | <p>ambiental y producción más limpia en pymes con Alemania.</p> <p>En el marco de la Reunión especializada de la mujer se acordó la inclusión de la perspectiva de género y toda práctica discriminatoria en el marco del Sector Educativo del MERCOSUR.</p> |
| <p>XXI Cumbre de Presidentes del MERCOSUR,</p> <p>Buenos Aires</p> <p>4 y 5 de julio de 2002</p> | <p>Se avanzó sobre temas de integración fronteriza. Se fortalecieron los vínculos económicos internos y externos de los países de la región.</p> <p>Se promocionaron los proyectos de integración energética.</p> <p>Acuerdos de relacionamiento externo con México, ALCA, UE, CAN, SUDÁFRICA.</p> |
| <p>XXIII Cumbre de Presidentes del MERCOSUR Brasilia</p> | <p>Se evaluaron los avances con, ALCA, UE, CAN, SUDÁFRICA.</p> <p>Se trabajó sobre la erradicación del trabajo infantil.</p> |

| | |
|--|--|
| <p>5 y 6 de diciembre de 2002²⁰³</p> | <p>Se coordinaron políticas agrícolas.</p> <p>Se recomendó a los Estados Partes que para la aprobación de proyectos en la zona fronteriza, fuera tomada en cuenta como premisa fundamental la preservación del patrimonio cultural y natural de la región.</p> <p>Se reafirmó la importancia estratégica de la integración de los miembros a nivel económico, político, social y cultural.</p> |
| <p>XXIV Cumbre de Presidentes del MERCOSUR</p> <p>Asunción</p> <p>17 y 18 de junio de 2003²⁰⁴</p> | <p>Acuerdo India, Corea.</p> <p>Se acordó sobre Procedimientos para Evitar el Tráfico Ilegal de Ganado e Implementos Agrícolas.</p> |

²⁰³ Véase Acta completa https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/35https://documentos.mercosur.int/sifiles/docreuniones/275_CMC_2002_ACTA01-Ex_ES.pdf

²⁰⁴ COMUNICADO CONJUNTO DE LOS PRESIDENTES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR
 COMUNICADO CONJUNTO DE LOS PRESIDENTES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR, DE BOLIVIA Y CHILE REFERENTE AL TEMA AGRÍCOLA.

| | |
|---|--|
| | <p>Se examinó la posibilidad de unificación de los formularios de entrada aduanera, sanitaria y de migración.</p> <p>Se propuso el tema de la migración ilegal en la región.</p> |
| <p>IV Cumbre de Presidentes MERCOSUR</p> <p>Extraordinaria</p> <p>Montevideo 6 de octubre de 2003</p> | <p>Se reafirmó la importancia de que los Protocolos de Montevideo y de Olivos fueran ratificados por todos los Estados Partes.</p> <p>Propuesta de Argentina sobre Programas Económicos para el tratamiento de las Asimetrías en el MERCOSUSUR.</p> <p>Se ratificó el Estatuto de Roma, que estableció la Corte Penal Internacional; se reafirman la importancia y el alcance de dicho instrumento, a cuyo cumplimiento se comprometieron.</p> |
| <p>XXV Cumbre de Presidentes MERCOSUR</p> | <p>Se acordó avanzar en cuestiones relativas a compras gubernamentales con terceros</p> |

| | |
|---|--|
| <p>Montevideo</p> <p>15 y 16 de diciembre de 2003</p> | <p>países, grupos de países o agrupaciones regionales.</p> <p>Se expuso sobre la problemática de la agricultura familiar.</p> <p>Se realizó una propuesta sobre las “Bases para un Acuerdo del MERCOSUR relativo al Acuífero Guaraní”.</p> <p>Se acepta la solicitud de la República del Perú de integrarse al MERCOSUR como Estado Asociado.</p> <p>Bolivia y Chile y ministro de Relaciones Exteriores de Rusia, Igor Ivanov, adoptaron una declaración conjunta con el fin de establecer un mecanismo de diálogo político y de cooperación²⁰⁵.</p> |
| <p>XXV Cumbre de Presidentes MERCOSUR</p> | <p>Se aprobó la Dec. N° 16/04, autorizando la suscripción de un</p> |

²⁰⁵ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN ENTRE EL CONVENIO ANDRÉS BELLO (CAB) Y LOS ESTADOS PARTES DEL MERCADO COMÚN.

| | |
|---|---|
| <p>Puerto Iguazú</p> <p>7 Y 8 de agosto de 2004²⁰⁶</p> | <p>Acuerdo Marco entre el MERCOSUR y la República Árabe de Egipto.</p> <p>Reunión de ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR, Bolivia y Chile (REMMA), realizada el 16 de junio de 2004, que contó asimismo con la presencia del director ejecutivo del PNUMA.</p> <p>El CMC tomó nota de la “Declaración sobre Cambio Climático” suscripta por los ministros de Medio Ambiente, y del proyecto de Decisión “Complementación del Programa de Foros de Competitividad. Directrices de Gestión Ambiental y</p> |
|---|---|

²⁰⁶ COMUNICADO CONJUNTO DE LOS PRESIDENTES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR.

COMUNICADODE LOS PRESIDENTES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS.

| | |
|--|---|
| | Producción más Limpia”, elaborado por la REMMA ²⁰⁷ . |
| <p>XXVI Cumbre de Presidentes MERCOSUR</p> <p>Belo Horizonte</p> <p>15 y 16 de diciembre de 2004²⁰⁸</p> | <p>Se reglamentó el Protocolo de “Contratación Pública del MERCOSUR”, que permitirá la aplicación efectiva del Protocolo de Contratación Pública del MERCOSUR, dada la importancia de ambos instrumentos para la profundización de la Unión Aduanera.</p> <p>Tratamiento de la admisión en esta reunión de la CMC, de Colombia y Ecuador como Estados Asociados, y la formalización de la admisión de Venezuela como Estado Asociado.</p> <p>El CMC tomó nota de la conclusión del Acuerdo de Comercio Preferencial MERCOSUR-India, con la firma de las actas de conclusión, y la firma</p> |

²⁰⁷ <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/38>

²⁰⁸ DISCURSOS PRESIDENCIALES: ARGENTINA, BRASIL Y ECUADOR.

| | |
|---|---|
| | <p>del Acuerdo de Comercio Preferencial MERCOSUR-SACU. Estos acuerdos ratifican la expansión de la agenda externa con importantes países en desarrollo²⁰⁹.</p> <p>Se iniciaron las negociaciones comerciales con Egipto y Marruecos.</p> |
| <p>XXVIII Cumbre de Presidentes MERCOSUR</p> <p>Asunción</p> <p>18 y 19 junio de 2005²¹⁰</p> | <p>Decisión N° 03/05, sobre “Régimen para la Integración de Procesos Productivos en Varios Estados Partes del MERCOSUR con Utilización de Materiales no Originarios”, que contribuirá a la formación de cadenas productivas en el MERCOSUR. MERCOSUR y el SICA, la CARICOM. México, Canadá y Corea se comprometen a realizar gestiones para la firma de acuerdos marco con Egipto y</p> |

²⁰⁹ DECLARACIÓN CONJUNTA MERCOSUR – INDIA. COMUNICADO CONJUNTO DE LOS PRESIDENTES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y DE ESTADOS ASOCIADOS.

²¹⁰ COMUNICADO CONJUNTO DE LOS PRESIDENTES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y DE LOS ESTADOS ASOCIADOS.

DECLARACIÓN PRESIDENCIAL SOBRE COMPROMISO DEL MERCOSUR CON EL ESTATUTO DE ROMA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL.

| | |
|--|--|
| | <p>Marruecos del Acuerdo de acuerdo con el Marco de Cooperación Económica con los Países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG).</p> <p>El CMC decidió iniciar un proceso negociador con Cuba tendiente a la suscripción de un ALC, en el marco de la ALADI.</p> <p>Se adoptó un programa de trabajo con Panamá, orientado a la negociación de un acuerdo comercial.</p> <p>Se propuso a Israel y Pakistán la suscripción de acuerdos marco, con vistas a la conclusión de acuerdos de libre comercio.</p> <p>Se instruyó al GMC a evaluar las bases de un mecanismo de comercio entre el MERCOSUR, India y SACU.</p> <p>El CMC reafirmó su voluntad continuar el diálogo con la Unión Europea.</p> <p>Se evaluó el proceso de integración del CMC con BOLIVIA, CHILE, COLOMBIA,</p> |
|--|--|

| | |
|--|---|
| | ECUADOR, PERÚ Y VENEZUELA. |
| <p>XXIX Cumbre de Presidentes MERCOSUR</p> <p>Montevideo</p> <p>7 y 8 de diciembre de 2005</p> | <p>Se trató el Acuerdo Marco para la Adhesión de Venezuela al MERCOSUR</p> <p>Se suscribió el Acuerdo Marco de Comercio entre el MERCOSUR y el Estado de Israel.</p> <p>Los ministros de los Estados Partes y el vicepresidente de República Dominicana suscribieron el Comunicado Conjunto y Programa de Trabajo a efectos de iniciar una negociación comercial.</p> <p>Se confirmó el interés de continuar la negociación de un acuerdo de libre comercio con México.</p> |
| <p>XXX Cumbre de Presidentes MERCOSUR</p> <p>Córdoba</p> <p>20 y 21 de julio de 2006²¹¹</p> | <p>Se reconoció que se realizaron trabajos en torno a la implementación de la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común, así como la definición de</p> |

²¹¹ DECLARACIÓN DE LOS PRESIDENTES DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS.

| | |
|--|--|
| | <p>los lineamientos del Código Aduanero y las tareas relacionadas con el mecanismo de distribución de la renta aduanera.</p> <p>Con relación al relacionamiento externo, celebraron la conclusión de un Acuerdo de Complementación Económica con Cuba y la firma de un Acuerdo Marco con Pakistán.</p> <p>Se decide el inicio de las negociaciones con Israel para la suscripción de un ALC.</p> <p>Se manifestó interés en impulsar la integración energética, la reforma institucional y los trabajos relacionados con el análisis de la consistencia y dispersión de la estructura del Arancel Externo Común.</p> <p>Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego forma parte del Territorio Aduanero del MERCOSUR. La Delegación de Brasil ratificó su entendimiento de que la Zona Franca de Manaus</p> |
|--|--|

| | |
|---|--|
| | forma parte del Territorio Aduanero. |
| <p>XXXI Cumbre de Presidentes MERCOSUR</p> <p>Brasilia</p> <p>15 de diciembre de 2006</p> | <p>Uruguay se refirió a la situación que padece como consecuencia del bloqueo de la libre circulación que realizan los ciudadanos argentinos.</p> <p>Se acordó seguir avanzando en la consolidación de la Unión Aduanera y la superación de las asimetrías.</p> <p>El CMC aprobó el “Memorando de entendimiento para establecer un grupo de trabajo especial sobre biocombustibles”²¹².</p> |
| <p>XXXII Cumbre de Presidentes MERCOSUR</p> <p>Río de Janeiro</p> <p>7 de diciembre de 2007²¹³</p> | <p>Se adoptaron las medidas legales, administrativas, financieras y contables para permitir la incorporación de FOCEM en sus sistemas legales nacionales y su entrada en vigor.</p> |

²¹² MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO DE ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAY, URUGUAY Y VENEZUELA PARA ESTABLECER UN GRUPO DE TRABAJO SOBRE BIOCOMBUSTIBLE.

²¹³ DISCURSOS PRESIDENCIALES.

| | |
|---|--|
| <p>V Reunión Extraordinaria</p> <p>Asunción</p> <p>27 de junio de 2007</p> | <p>Se informó sobre los avances registrados en esta iniciativa en la utilización de monedas locales.</p> <p>Comisión técnica para tratar la constitución del Banco del Sur, Se pretende que participen todos los países integrantes de la UNASUR que están trabajando para el desarrollo de la integración regional²¹⁴.</p> |
| <p>XXXIII Cumbre de Presidentes de MERCOSUR</p> <p>Asunción</p> <p>27 y 28 de junio de 2007</p> | <p>Relacionamiento Externo, sobre las negociaciones MERCOSUR-Israel, MERCOSUR-UE, MERCOSUR-CCG, MERCOSUR-Singapur, MERCOSUR-Pakistán, MERCOSUR-SACU, MERCOSUR-India, Trilateral MERCOSUR-India-SACU y MERCOSUR-República Dominicana, así como las reuniones de las comisiones administradoras del ACE N° 36 MERCOSUR-Bolivia y ACE N° 35 MERCOSUR-</p> |

²¹⁴ COMUNICADOS DE LOS ESTADOS PARTES DEL I MERCOSUR.

| | |
|--|---|
| | Chile, incluyendo las negociaciones del Grupo Ad Hoc de Servicios ²¹⁵ . |
| <p>VI Reunión Extraordinaria</p> <p>Montevideo</p> <p>25 de octubre de 2007.</p> | <p>Proyecto piloto para la utilización de monedas locales.</p> <p>Se analizó el estado de situación de las negociaciones entre MERCOSUR e Israel²¹⁶.</p> |
| <p>XXIV Cumbre de Presidentes de MERCOSUR</p> <p>Montevideo</p> <p>17 de diciembre de 2007²¹⁷</p> | <p>Se mostraron los avances realizados para la eliminación del doble cobro del AEC, el diseño de un mecanismo de distribución de la renta aduanera, la interconexión informática entre las aduanas de los</p> |

²¹⁵ACTA DE ADHESIÓN AL PROTOCOLO DE USHUAIA SOBRE COMPROMISO DEMOCRÁTICO EN EL MERCOSUR, LA REPUBLICA DE BOLIVIA Y LA REPUBLICA DE CHILE.

²¹⁶ACTA DE COMPROMISO SOBRE EL PROCESO DE ADHESIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA AL MERCOSUR

²¹⁷ MENSAJE DEL PRESIDENTE DE RUSIA.

| | |
|---|---|
| | <p>Estados Partes y la redacción del Código Aduanero del MERCOSUR.</p> <p>Se informó sobre relacionamiento, con UE, SACU, CHILE, SINGAPUR, COREA, RUSIA²¹⁸.</p> |
| <p>XXXV Cumbre de Presidentes de MERCOSUR</p> <p>San Miguel de Tucumán</p> <p>30 de junio de 2008²¹⁹</p> | <p>Se aprobó de la Decisión N° 12/08 “Programa de Integración Productiva” y N° 13/08 “Fondo MERCOSUR de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas”, que contribuirán a fortalecer al MERCOSUR en el desarrollo de su competitividad a escala regional.</p> <p>Se tomó nota del “Programa de Intensificación y Complementación Automotriz en el Ámbito del MERCOSUR” y para el “Programa MERCOSUR de Desarrollo de Proveedores para el Sector de Petróleo y Gas”²²⁰.</p> |

²¹⁸ DECLARACIÓN CONJUNTA DEL MERCOSUR Y LA UE.

²¹⁹ <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/5>

²²⁰ <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/5>

<https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/5>

| | |
|---|--|
| <p>VII Reunión Extraordinaria</p> <p>Brasilia</p> <p>30 de junio de 2008</p> | <p>Reunión del Mercosur y los Estados asociados para discutir la crisis financiera internacional y sus impactos en la región, y posibles acciones para mitigar sus efectos.</p> |
| <p>XXXVI Cumbre de Presidentes de MERCOSUR</p> <p>Costa de Sauipe</p> <p>15 de diciembre 2008²²¹</p> | <p>Se acogió con beneplácito la creación del Fondo de Garantía del MERCOSUR para las micro, pequeñas y medianas empresas.</p> <p>Acuerdo Comercial Preferencial MERCOSUR-SACU.</p> <p>Se refirieron al Sistema de pago en moneda local, aprobado por la implementación entre Argentina y Brasil²²².</p> |
| <p>XXXVII Cumbre de Presidentes de MERCOSUR</p> <p>Asunción</p> | <p>Se procedió a la suscripción del “Memorándum de Entendimiento para el Establecimiento de un Grupo Consultivo Conjunto para la Promoción del Comercio y las</p> |

²²¹ COMUNICACIÓN CONJUNTA DE PRESIDENTES DE LAS PARTES DEL ESTADO DEL MERCOSUR.

²²² <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/272>

<https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/272>

| | |
|--|--|
| <p>23 de julio de 2009²²³</p> | <p>Inversiones entre el MERCOSUR y la República de Corea”.</p> <p>Se destacó la entrada en vigor del Acuerdo Preferencial de Comercio suscrito entre el MERCOSUR y la República de India y la conclusión del proceso de suscripción del Acuerdo de Preferencias Fijas con la Unión Aduanera del África del Sur (SAC).</p> <p>Se reunió la Comisión de Reducción de Riesgos de Desastres Socionaturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria y se aprobó el Registro Unificado Homologable en Materia de Violencia contra la Mujer. Se trató el tema de Problemas Comunes en Materia de Desarrollo Social y Salud “Medidas de Protección en respuesta a la Pandemia de la Influenza Humana A (H1N1)”²²⁴.</p> |
|--|--|

²²³ <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/691>

<https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/691>

²²⁴ https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/15642_CMC_ACTA02_2009_ES.pdf
DECLARACIÓN SOBRE MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN DE PROBLEMAS
COMUNES EN MATERIA DE DESARROLLO SOCIAL Y SALUD

| | |
|--|--|
| <p>XXXVIII Cumbre de Presidentes de MERCOSUR</p> <p>7 de diciembre de 2009²²⁵</p> | <p>Se analizó la fortaleza demostrada por la región ante los efectos de la crisis, con el compromiso de no aplicar restricciones al comercio intrazona incompatibles con la normativa internacional, a los efectos de asegurar el dinamismo y continuidad de los intercambios entre los Estados Partes del MERCOSUR.</p> <p>Se reiteró la importancia de la concesión de preferencia arancelaria a Haití como parte de los esfuerzos para la reconstrucción y consolidación. MERCOSUR–UE, MERCOSUR, SACU e India.</p> <p>Se realizó la IV Reunión del Comité Automotor del Acuerdo de Complementación Económica N° 55 entre Mercosur y México, y la II</p> |
|--|--|

DECLARACIÓN SOBRE MEDIDAS DE PROTECCIÓN EN RESPUESTA A LA PANDEMIA DE LA INFLUENZA HUMANA A (H1N1).

²²⁵ COMUNICADO CONJUNTO DE LOS PRESIDENTES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR

COMUNICADO CONJUNTO DE LOS ESTADOS PARTES DEL del MERCOSUR y ESTADOS ASOCIADOS.

| | |
|--|---|
| | <p>Ronda de Negociaciones entre el MERCOSUR y Egipto.</p> <p>Acuerdo de Libre Comercio suscrito con el MERCOSUR, que constituye el primer Acuerdo Extrarregional de Libre Comercio que ha concretado el bloque²²⁶.</p> |
| <p>XXXIX Cumbre de Presidentes de MERCOSUR</p> <p>San Juan</p> <p>2 de diciembre de 2010²²⁷</p> | <p>Se dialogó sobre la trata de personas con fines de cualquier forma de explotación.</p> <p>El ministro de Egipto resaltó la importancia asignada por su país al Acuerdo de Libre Comercio suscrito con el MERCOSUR.</p> |
| VIII Reunión Extraordinaria | <p>Declaración del MCM sobre las actividades militares del Reino</p> |

²²⁶ COMUNICADO ESPECIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL, LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY VNEZUELA SOBRE LA SITUACION EN HONDURA

ACUERDO DE SEDE ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR) PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS.

COMUNICADO DE LOS PRESIDENTES DE ARGENTINA Y CHILE SOBRE EL PROYECTO TUNEL INTERNACIONAL PASO DE AGUA NEGRA.

DECLARACIÓN DE LOS PRESIDENTES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR SOBRE LA CONCESIÓN DE PREFERENCIAS COMERCIALES A HAITÍ

DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS PRESIDENTES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR SOBRE EL ACUÍFERO GUARANÍ.

²²⁷ Véase <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/2572>

| | |
|---|---|
| Montevideo 18 de octubre de 2010 | Unido de Gran Bretaña en las Islas Malvinas ²²⁸ . |
| XL Cumbre de Presidentes de MERCOSUR Foz de Iguazú 16 de diciembre de 2010 ²²⁹ | <p>Se hizo hincapié en la aprobación de la “Profundización de la liberalización en los servicios”, Directrices para la celebración de un Acuerdo de Inversión en el MERCOSUR.</p> <p>“Patente del MERCOSUR”, que facilitará la circulación de vehículos dentro del bloque.</p> <p>Se mencionó la prioridad de negociar un Acuerdo de Asociación entre el MERCOSUR la Unión Europea y Jordania.</p> <p>Se firmó el Acuerdo MERCOSUR y la República Árabe</p> |

²²⁸ DECLARACIÓN DEL MERCOSUR SOBRE ACTIVIDADES MILITARES DEL REINO UNIDO EN LAS ISLAS MALVINAS.

²²⁹ COMUNICACIÓN CONJUNTA DE PRESIDENTES DEL MERCOSUR Y LOS ESTADOS ASOCIADOS

DECLARACIÓN ESPECIAL DE LOS PRESIDENTES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS SOBRE LAS MALVINAS.

DECLARACIÓN ESPECIAL DE LOS PRESIDENTES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS SOBRE MIGRACIÓN.

DECLARACIÓN ESPECIAL DE LOS PRESIDENTES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR SOBRE EL PLAN ESTRATÉGICO DE ACCIÓN MERCOSUR SOCIAL

| | |
|--|---|
| | de Siria, así como el MERCOSUR y la Organización de Liberación de Palestina. |
| <p>XLI Cumbre de Presidentes de MERCOSUR</p> <p>Asunción</p> <p>28 de junio de 2011²³⁰</p> | <p>Se suscribió el Acta de Adhesión de Perú y Ecuador al Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile.</p> <p>Se trataron los Principios y Directrices Básicos del MERCOSUR en materia de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos²³¹.</p> |
| <p>XLII Cumbre de Presidentes de MERCOSUR</p> <p>Montevideo</p> <p>18 de diciembre de 2011²³²</p> | <p>Se manifestó preocupación por los efectos de la crisis económica financiera internacional y su eventual impacto en los países de la región.</p> |

²³⁰ Véase COMUNICADO CONJUNTO DE LOS PRESIDENTES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR.

²³¹ Véase COMUNICADO CONJUNTO DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS.

COMUNICADO DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS SOBRE LAS DECLARACIONES DEL GOBIERNO BRITÁNICO RESPECTO A LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS.

| | |
|---|---|
| | <p>Se tomó conocimiento de que la estrategia social será la “Erradicación de la Pobreza Extrema y el Hambre en el MERCOSUR”.</p> <p>Se dialogó sobre la constitución de cadenas productivas en los sectores automotriz y de petróleo y gas financiados con recursos del FOCEM, y los avances en las cadenas forestal-madera-muebles, aeronáutico, naval, energía eólica, autopartes y fitosanitarios²³³.</p> |
| <p>IX Reunión Extraordinaria</p> <p>Montevideo</p> <p>19 de diciembre de 2011²³⁴</p> | <p>Se iniciaron trabajos que permitieran al Ecuador la plena adhesión al MERCOSUR.</p> <p>El CMC suscribió el Acuerdo de Libre Comercio entre el MERCOSUR y el Estado de Palestina.</p> |
| <p>XLIII Cumbre de Presidentes de MERCOSUR</p> | <p>La presidenta de la Comisión Nacional de Protección y Erradicación de Trabajo Infantil</p> |

²³³ <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/3970>

²³⁴ <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/3969>

| | |
|--|--|
| <p>Mendoza</p> <p>28 y 29 de junio de 2012</p> | <p>presentó un proyecto de “Segunda declaración presidencial sobre la prevención y erradicación del trabajo infantil en el Mercosur”²³⁵.</p> <p>El Consejo Mercado Común (CMC) aprobó la “Declaración de Mendoza sobre el Uso, Conservación y Aprovechamiento Soberano y Sustentable de los Recursos y Riquezas Naturales”.</p> <p>Se intercambió información sobre buques o artefactos navales vinculados a la “Cuestión de las Islas Malvinas”.</p> |
| <p>X Reunión Extraordinaria</p> <p>Brasilia</p> <p>30 de julio de 2012</p> | <p>El CMC aprobó las Decisiones No. 27/12, 28/12 y 29/12 (Anexo I)²³⁶.</p> |
| <p>XLIV Cumbre de Presidentes de MERCOSUR</p> <p>Brasilia</p> | <p>Se presentó un proyecto al tema común de la falta de saneamiento básico en una zona</p> |

²³⁵ <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/4310>

²³⁶ <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/4353>

| | |
|---|---|
| <p>5 de diciembre de 2012²³⁷</p> | <p>pobre de la frontera entre Brasil y Uruguay.</p> <p>Se aprobó el proyecto financiado por el FOCEM²³⁸ para la rehabilitación de líneas férreas que recuperara las líneas en el noroeste de Uruguay, y desde la frontera con Argentina hasta la conexión con la Línea Rivera, que llega a la frontera con Brasil.</p> <p>Se trató la participación social en materia de políticas públicas de derechos humanos.</p> <p>Desarrollo de las acciones del proyecto de prevención, atención y apoyo del VIH en las zonas fronterizas del MERCOSUR.²³⁹</p> <p>Se aprobó la Decisión CMC “Condiciones de acceso en el comercio bilateral entre Brasil y</p> |
|---|---|

²³⁷ <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/4483>

²³⁸ Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR

²³⁹ <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/4483>

| | |
|---|---|
| | Uruguay para la zona de libre comercio de Manaus y las zonas francas de Colonia y Nueva Palmira.” |
| <p>XLV Cumbre de Presidentes de MERCOSUR</p> <p>Montevideo</p> <p>11 de julio de 2013²⁴⁰</p> | <p>“Acuerdo de Cooperación entre los Estados Partes y Estados Asociados y la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL)”, el cual permitirá el acceso mutuo a bases de datos de seguridad²⁴¹.</p> <p>Declaración en relación con la Gestión de Sustancias, Productos Químicos y Desechos.</p> |
| <p>XLVI Cumbre de Presidentes de MERCOSUR</p> <p>Caracas</p> <p>28 de julio de 2014</p> | <p>Se realizó una Declaración Conjunta de los Estados Partes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para Promover el Establecimiento de una Zona Económica Complementaria entre los Estados Partes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), los Países Miembros de la Alianza</p> |

²⁴⁰ <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/4711>

²⁴¹ <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/4711>

| | |
|---|--|
| | Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP), los Países Miembros de PETROCARIBE y los Miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) ²⁴² . |
| <p>XLVII Cumbre de Presidentes de MERCOSUR</p> <p>Paraná</p> <p>15 de diciembre de 2014²⁴³</p> | <p>Se destacaron la incorporación de Venezuela al Parlamento del MERCOSUR, la aprobación de la Declaración de respaldo a la Soberanía Argentina sobre las Islas Malvinas, la Declaración sobre el posicionamiento regional sobre los Fondos Buitres, el debate en torno a la construcción del Puerto de Aguas Profundas en Uruguay y la incorporación del idioma guaraní como lengua de trabajo del organismo. Asimismo, se señaló que también participaron en las reuniones públicas del Parlamento, legisladores de la Asamblea Legislativa del Estado Plurinacional</p> |

²⁴² <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/5059>

²⁴³ <https://documentos.mercosur.int/reuniones/doc/5260>

| | |
|--|--|
| | de Bolivia, con vistas a su plena incorporación. |
|--|--|

ANEXO III

Discursos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández

Página oficial Casa Rosada

<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo?limitstart=0>

Página Oficial Honorable Cámara de Diputados

https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/documentos/mensajes_presidenciales.html

Página oficial Cristina Fernández de Kirchner: <https://www.cfkargentina.com>

KIRCHNER, Néstor (2003). Discurso ante la Asamblea Legislativa en ocasión de la toma de posesión del cargo de presidente de la Nación Argentina. 25 de mayo de 2003.

<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24414-blank-18980869>

[Consultado el 27 de junio de 2020].

KIRCHNER, Néstor (2004). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 122° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 marzo 2004.

https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/2004-03-01_Mensaje_Presidencial_Kirchner.pdf [Consultado el 28 de agosto de 2020].

KIRCHNER, Néstor (2005). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 123° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 marzo 2005.

https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/2005-03-01_Mensaje_Presidencial_Kirchner.pdf [Consultado el 25 de agosto de 2020].

KIRCHNER, Néstor (2006). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 124° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 marzo 2006. https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/2006-03-01_Mensaje_Presidencial_Kirchner.pdf [Consultado el 25 de agosto de 2020].

KIRCHNER, Néstor (2007). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 125° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 marzo 2007.

https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/2007-03-01_Mensaje_Presidencial_Kirchner.pdf [Consultado el 25 de agosto de 2020].

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina (2007). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de la toma de posesión del cargo de presidente de la Nación Argentina. 10 de diciembre de 2007. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/16462-blank-35472369> [Consultado el 25 de agosto de 2020].

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina (2008). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 126° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 marzo 2008. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/16741-blank-55687430> [Consultado el 25 de agosto de 2020].

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina (2009). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 127° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 marzo 2009. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/20612-blank-98297536> [Consultado el 25 de agosto de 2020].

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina (2010). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 128° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 marzo 2010. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/21965-blank-4047475> [Consultado el 25 de agosto de 2020].

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina (2011). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 129° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 marzo 2011. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/23101-blank-29593890> . [Consultado el 25 de agosto de 2020].

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina (2012). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 130° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 marzo 2012. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/25724-apertura-del-130o-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacional-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>

[Consultado el 25 de agosto de 2020].

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina (2013). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 131° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 marzo 2013. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/26370-inauguracion-del-131o-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion> [Consultado el 25 de agosto de 2020].

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina (2014). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 132° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 marzo 2014. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/27266-apertura-el-132o-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacional-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion> [Consultado el 25 de agosto de 2020].

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina (2015). Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 129° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 marzo 2015. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/28418-discurso-de-la-presidenta-cristina-fernandez-en-la-inauguracion-del-133-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacional> [Consultado el 25 de agosto de 2020].

Otros discursos relevantes

Discurso del Presidente de la Nación, NÉSTOR KIRCHNER, en la 58° Asamblea General de las Naciones Unidas, 25 de septiembre de 2003. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24454-> [Consultado el 10 de mayo de 2019].

Palabras del Presidente NÉSTOR KIRCHNER en la 59° Asamblea General de las Naciones Unidas, el 21 de septiembre de 2004. <https://www.cfkargentina.com/nelson-kirchner-en-la-59-asamblea-general-de-las-naciones-unidas/> [Consultado el 10 de mayo de 2019].

Discurso del Presidente NÉSTOR KIRCHNER en la Cumbre del MERCOSUR en OURO PRETO, 17 de Diciembre de 2004. https://constitucionweb.blogspot.com/2012/06/discurso-de-nestor-kirchner-en-la_9381.html [Consultado el 10 de mayo de 2019].

Palabras del presidente de la Nación, NÉSTOR KIRCHNER, en el acto de anuncio del plan de desendeudamiento con el Fondo Monetario Internacional, 15 de diciembre de 2005.

<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24862-blank-41184041>
[Consultado el 10 de mayo de 2019].

Discurso de NÉSTOR KIRCHNER en la Organización de Naciones Unidas, 2005

<https://www.cfkargentina.com/nestor-kirchner-en-las-naciones-unidas-en-2005/>
[Consultado el 10 de mayo de 2019].

Palabras de la presidenta CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, en Reunión del MERCOSUR realizada en Montevideo, República Oriental del Uruguay, 19 de diciembre de 2007. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/16495-blank-50454475> [Consultado el 17 de junio de 2020].

Palabras de la Presidenta de la Nación, CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, en el acto de inauguración de la empresa IMPBA en el estado de Pernambuco, Recife, República Federativa del Brasil, 06 de septiembre de 2008. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/19929-blank-82648160> [Consultado el 17 de junio de 2020].

Discurso de CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER. Foro del sector empresario de la cumbre del G-20. 03 de noviembre de 2011. Cannes, Francia.

<https://www.cfkargentina.com/discurso-de-cristina-en-la-cumbre-del-g-20-2011-en-cannes/> [Consultado el 17 de junio de 2020].

Palabras de la Presidenta de la Nación, CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER en la 68ª Asamblea General de las Naciones Unidas: Martes 24 de septiembre de 2013.

http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/cd_anuario_2014/Amlat/46.pdf
[Consultado el 17 de junio de 2020].

Discurso completo de CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER en el Plenario de la II Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en La Habana, Cuba. 28 de enero de 2014. <https://www.cfkargentina.com/discurso-completo-de-cristina-en-la-cumbre-celac/> [Consultado el 17 de junio de 2020].

Palabras de CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER ante la 69a Asamblea General de las Naciones Unidas. New York, 24 de septiembre de 2014
<https://www.cfkargentina.com/cristina-kirchner-69-asamblea-onu/> [Consultado el 17 de junio de 2020].

Discurso de la Presidenta CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER al término de la firma de convenios de cooperación con la República Popular de China y suscripción de declaración conjunta de Fortalecimiento de la Asociación estratégica Integral. 4 de febrero de 2015. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/28353-discurso-de-la-presidenta-al-termino-de-la-firma-de-acuerdos-bilaterales-con-la-republica-popular-china> [Consultado el 17 de junio de 2020].

Bibliografía general

Base de datos recuperados de diarios de circulación general

<http://bit.ly/basesusanaduran>

Fuentes primarias

Acta de Buenos Aires (Programa de Integración y Cooperación Económica entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, 29 de julio de 1986 <https://www.dipublico.org/3999/acta-de-buenos-aires-programa-de-integracion-y-cooperacion-economica-entre-la-republica-argentina-y-la-republica-federativa-del-brasil-29-de-julio-de-1986/>

ACTA DE BUENOS AIRES Buenos Aires, 6 de julio de 1990 EL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA ARGENTINA DR. CARLOS SAÚL MENEM Y EL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL DR. FERNANDO COLLOR <https://services.intradebid.org/data-repository/DocsPdf/Acuerdos/ARGBRA-ACE14%20-%20Acta%20de%20Buenos%20Aires%20del%2090.pdf>

Acta de Copacabana, 16 de marzo de 2004. http://www.contexto.org/pdfs/actas_copacabana.pdf

Acuerdo de Brasilia, entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil, Brasilia, 20 de mayo de 2005. Compromiso Argentino-Brasileño de Puerto Iguazú: Desarrollo, Justicia e Integración, Puerto Iguazú, 30-11-2005.

ALFONSÍN, Raúl R. (1983). Discurso ante la Honorable Asamblea Legislativa al asumir como presidente de la Nación, Buenos Aires, 10 de diciembre [en línea]. <https://bcn.gob.ar/uploads/Alfonsin-DOSSIER-legislativoAVIN153-Mensajes-presidenciales.-Mensaje-de-asuncion.-Congreso-Legislativo-de-la-Nacion-Argentina-.pdf> [Consultado el 5 de junio de 2020].

ALFONSÍN, Raúl R. (1985). Palabras del Sr. Presidente de la nación, Dr. Raúl R. Alfonsín, en la Casa Blanca, Washington, el día 19 de marzo [en línea]. <http://lanic.utexas.edu/larrp/pm/sample2/argentin/alfonsin>

ALFONSÍN, Raúl R. (1985). Discurso en Parque Norte [en línea]. https://backend.educ.ar/refactor_resource/get-attachment/22865

BIELSA, Rafael (2005). Intervención del Sr. Canciller en el Diálogo de Jefes de Delegación: Hacer realidad los beneficios de la democracia. XXXV Asamblea General de la OEA. 2 de junio.

Consenso de Buenos Aires. <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/consenso--bsas.html>

Declaración Conjunta de Argentina y Brasil sobre Cooperación para el Crecimiento Económico con Equidad entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil Río de Janeiro, 16-03-2004.

Plan de Trabajo 2004-2006.

http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/Dec_026_003_Prog-Trabajo%20MCS%202004-06_Acta02_03_Mvdeo.PDF

Plan de Gobierno Néstor Kirchner 2003. Documento en posesión de la autora.

RODRÍGUEZ GIAVARINI, Adalberto (2000). Discurso del Señor Canciller, Río de Janeiro, Brasil, Sesión Plenaria de Cierre World Economic Forum Cumbre Económica del MERCOSUR 9 de mayo de 2000.

TAIANA, Jorge (2009). Discurso en ocasión de la celebración del día del diplomático. 30 SEP 2009. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/discursos/jorge-enrique-taiana-87>

TAIANA, Jorge (2007). Rol de la Argentina en la región y en la economía global. Conferencia de la Américas Society-Council of the Americas la Cámara Argentina de Comercio - Alvear Palace Hotel. 07 AGOSTO 2007.

TIMERMAN, Héctor (2010a). Palabras del Canciller Héctor Timerman en el Almuerzo del Foro De Liderazgo Mundial Organizado por la Foreign Policy Association, 22 de septiembre de 2010, Nueva York.

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Brasilia, República Federativa del Brasil, 23 de mayo de 2008 <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tratado-constitutivo-unasur.pdf>

8º Conferencia Industrial Argentina Segunda Fase El Protagonismo de la Industria en la Reconstrucción Social. Unión Industrial Argentina (UIA) Parque Norte Buenos Aires 4 y 5 de diciembre de 2002 [en línea] <https://es.scribd.com/document/218722774/8-Conferencia-2-Fase> [Consultado el 30 de septiembre de 2019]

9º Conferencia Industrial Argentina. Argentina ante una gran oportunidad: El desarrollo integrador. Reflexiones desde la industria para gestar un país cohesionado, equitativo y moderno: Unión Industrial Argentina (UIA) Sheraton Pilar, Pilar – Pcia. de Buenos Aires 2, 3 y 4 de diciembre de 2003. <https://es.scribd.com/document/413692713/Argentina-desarrollo-integral>

10º Conferencia Industrial Argentina “Una Argentina Mejor Para Todos” Desarrollo económico con equidad social Unión Industrial Argentina (UIA) 23, 24 y 25 de noviembre de 2004 Hotel Sheraton Pilar Buenos Aires – Argentina. <https://es.scribd.com/document/343311386/10a-Conferencia-2004> Recuperado 18/9/2019

- 11° Conferencia Industrial Argentina ¿Por qué se venden las empresas argentinas? La necesidad de un empresariado nacional Unión Industrial Argentina (UIA) 28 y 29 de noviembre de 2005 Bolsa de Comercio de Rosario Santa Fe – Argentina.
<https://es.scribd.com/document/343311960/11a-Conferencia-2005> Recuperado
[25/9/2019](#)

Bibliografía de consulta

- ABAL MEDINA, Juan Manuel (2010). *Manual de ciencia política*. Eudeba, Buenos Aires.
- ABAL MEDINA, Juan Manuel y BARROETAVEÑA, Matías (2012). El Estado, pp. 29-65. En: ABAL MEDINA, Juan Manuel y CAO, Horacio (Comps.), *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Ariel, Buenos Aires.
- ACUÑA, Carlos H. (2014). *Dilemas del Estado argentino: Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*. Siglo XXI: Buenos Aires.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas, pp. 11-32. En: MARÍNEZ NAVARRO, Freddy y GARZA CANTÚ, Vidal (Comps.), *Política pública y democracia en América Latina*. Miguel Ángel Porrúa, México.
- ALFONSIN, Raúl (2005). Carta Abierta al Pueblo Argentino. En: MARTINS, Carlos E. (Coord.), p. 235. *Los retos de la integración y América del Sur*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Ciudad Autónoma de Buenos Aires [en línea]. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20130920035225/GT-RetosIntegracion.pdf> [Consultado el 10 de junio de 2020]
- ALFONSÍN, Raúl (2006). *Fundamentos de la República Democrática. Curso de Teoría del Estado*. Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA), Buenos Aires.
- ALMEIDA, Rómulo (1991). Reflexión acerca de la integración latinoamericana, pp. 27-69. En URQUIDI, Víctor y VEGA CÁNOVAS, Gustavo (Comps.). *Unas y otras integraciones*. México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica [Lecturas del Trimestre Económico], México.
- ALTMANN BORBÓN, Josette y ROJAS ARAVENA, Francisco (Eds.) (2008). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Fundación Carolina y Siglo XXI, Madrid.
- ALTMANN BORBÓN, Josette (Ed.). (2012). *América Latina: Caminos de la Integración Regional*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José de Costa Rica.
- ATTINÀ, Fulvio (2001). *El sistema político global: Introducción a las relaciones internacionales*. Paidós, Barcelona.
- BALASSA, Bela (1964). *Teoría de la integración económica*. UTHEA, México.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) (1999). *Informe de Progreso Económico y Social dedicado a la desigualdad*. BID/Washington
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1993). Informe BID/INTAL. El

- proceso de integración en América Latina y el Caribe. BID/INTAL, Buenos Aires.
- BARDIN, Laurence (1983). *L'analyse de contenu*. Presses Universitaires de France, París.
- BARÓN, Ana (2003). Bielsa: Argentina va a ser seductora si es un país serio y predecible. Entrevista al canciller Bielsa. Diario *Clarín*, 17 de junio de 2003 [en línea]. https://www.clarin.com/politica/bielsa-argentina-va-seductora-pais-serio-predecible_0_HJ7MJ7-IRKx.html [Consultado el 26 de abril de 2020]
- BAUMAN, Zygmunt (2008). *Tiempos Líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*. Tusquets [Ensayo], Barcelona.
- BECK, Ulrich (2000). *What is globalization?* Cambridge, Reino Unido: Polity Press.
- BECK, Ulrich (2008). *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Paidós, Barcelona.
- BEMBI, Mariela y GENEYRO, Rubén (2018). MERCOSUR: un camino complejo en sus primeros 26 años de existencia. En: *Economía y Desafíos del Desarrollo* (diciembre-mayo), Año 2, Vol. 1, N° 3 [en línea] http://www.unsam.edu.ar/escuelas/economia/revistaedd/4_r3/ [Consultado el 27 de enero de 2020].
- BERNAL-MEZA, Raúl (2000). *Sistema mundial y MERCOSUR. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas*. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires.
- BERNAL-MEZA, R. (2002). Política exterior argentina: de Menem a De La Rúa. ¿Hay una nueva política? En: *São Paulo em perspectiva*, Vol. 16, N° 1, pp. 74-93.
- BERNAL-MEZA, R. (2005). La política exterior de Brasil 1990-2002. En: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Año 45, N° 1, pp. 36-71.
- BERNAL-MEZA, R. (2007). Sistema mundial y Mercosur: globalización, regionalismo y política exterior. *Carta Internacional*, Vol. 2, N° 2, pp. 19-31.
- BERNAL-MEZA, R. (2008). Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). En: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 51, N° 2, pp. 154-178
- BERNAL-MEZA, R. (2018). Globalización y regionalización en la economía política internacional contemporánea: aportes para nuevas teorizaciones sobre las regiones fronterizas. En: *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 13, N° 2, pp. 13-37.

- BHAGWATI, Jagdish (1995). U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Agreements. En BHAGWATI, Jagdish y KRUEGER, Anne O. (Eds.), *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington.
- BHAGWATI, Jagdish y PANAGARIYA, Arvind (1996). The theory of preferential trade agreements: historical evolution and current trends. En: *The American Economic Review*, Vol. 86, N° 2, pp. 82-87.
- BIELSA, Rafael (2004). La política exterior argentina en el marco de la integración regional. En: *DEP*, Vol. 1, N° 1 (diciembre), pp. 5-21.
- BIELSA, Rafael (2005). Desde el Sur. Conversaciones con Hernán Gómez Bruera. Buenos Aires. Altamira [blog] <http://rbielsa.blogspot.com/2007/01/desde-el-sur-rafael-bielsa-y-hernan.html> [Consultado el 26 de abril de 2020].
- BIELSA, Rafael, LAVAGNA, Rodolfo, y ROSATTI, Horacio D. (2005). *Estado y globalización: el caso argentino*. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires.
- BIZZORERO REVELEZ, Lincoln (2011). América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: Entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. En: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 54, N° 1, pp. 29-43 [en línea] <https://doi.org/10.1590/S0034-73292011000100003> [Consultado el 5 de abril de 2020]
- BIZZORERO REVELEZ, Lincoln (2012). El Mercosur y el proceso sudamericano ante la segunda década del siglo XXI. ¿Hacia una consolidación del nuevo regionalismo estratégico? En: *Si Somos Americanos. Estudios Transfronterizos*, Vol. XII, N° 1 (enero-junio), pp. 215-236.
- BLOCH, Marc (1952). *Introducción a la historia*. Fondo de Cultura Económica, México.
- BOERSNER, Demetrio (1982). *Relaciones Internacionales en América Latina. Breve historia*. Nueva Sociedad y Nueva Imagen, México.
- BOESNER, Demetrio (1996). *Relaciones internacionales de América Latina: breve historia*. Nueva Sociedad, Venezuela.
- BONVECCHI, Alejandro (2011). *La política en tiempos de los Kirchner*. EUDEBA, Buenos Aires.
- BONVECCHI, Alejandro (2012). Del gobierno de la emergencia al capitalismo selectivo: las relaciones Estado-empresarios durante el kirchnerismo. En: *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 143-154). EUDEBA, Buenos Aires.
- BOTTO, Mercedes (2004). Los nuevos regionalismos y la acción colectiva trasnacional. En: *Perfiles latinoamericanos*, Vol. 12, N° 25, pp. 9-41.

- BORÓN, A. y LECHINI, G. (2006). *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico: Lecciones desde África, Asia y América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.
- BOTTO, Mercedes (2006). Gobernancia regional: notas para un análisis sobre el MERCOSUR. En: *Estudios: Centro de Estudios Avanzados*, N° 18, pp. 45-55.
- BOTTO, Mercedes, DELICH, Valentina y TUSSIE, Diana (2003). *El nuevo Escenario político regional y su impacto en la integración*. En *Revista Nueva Sociedad*, N° 186, pp. 114-127 [en línea]. https://nuso.org/media/articles/downloads/3138_1.pdf [Consultado el 15 de septiembre de 2019].
- BOUZAS, Roberto (1999). Las perspectivas del Mercosur: Desafíos, escenarios y alternativas para la próxima década. En: CAMPBELL, Jorge (Ed). *MERCOSUR, entre la realidad y la utopía*. Buenos Aires: CEI-Editorial NuevoHacer.
- BOUZAS, Roberto (2001). El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu? En: *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N° 162 (julio-septiembre), pp. 179-200.
- BOUZAS, Roberto (2005). Profundización del MERCOSUR y Desafío de las Disparidades, pp. 1-31. En: *MERCOSUR: Regional Governance, Asimetrías e Integración Profunda*, pp. 1-31. Banco Interamericano de Desarrollo, Río de Janeiro [en línea]. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/MERCOSUR-Instituciones-de-gobierno-regional-asimetr%C3%ADas-e-integraci%C3%B3n-profunda.pdf> [Consultado el 1 de octubre de 2019].
- BOUZAS, Roberto (2009). Apuntes para la integración regional en América Latina. Presentado al Seminario *Regional Integration in the Americas: the impact of the global economic crisis*. Washington DC, EEUU, co-organizado con el Woodrow Wilson International Center for Scholars (WWC) con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC) [en línea]. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/47475/IDL-47475.pdf> [Consultado 17 de mayo de 2019]
- BOUZAS Roberto y FANELLI, José, M. (2001). *Mercosur: integración y crecimiento*. Fundación OSDE, Argentina.
- BOUZAS, Roberto, MOTTA VEIGA, Pedro da y RÍOS, Sandra (2008). Crisis y perspectivas de la Integración en América del Sur, pp. 299-347. En LAGOS, Ricardo (Comp.), *América Latina. Integración o desintegración en América del Sur*. Edhasa, Buenos Aires.
- BOUZAS, Roberto y SOLTZ, Hernán (2002). *Instituciones y Mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso Mercosur*. Institut Fur Iberoamerika – Kunde, Hamburgo.
- BRICEÑO RUIZ, José (2001). El MERCOSUR, México y el Caribe frente al Área de Libre

- Comercio de las Américas. En: *Comercio Exterior*, Vol. 51, N° 5, pp. 396-402.
- BRICEÑO RUIZ, José (2007). *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*. Universidad de Los Andes, Mérida.
- BRICEÑO, RUIZ José (Ed.) (2011). *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*. Teseo, Buenos Aires.
- BRICEÑO RUIZ, José y SIMONOFF, Alejandro (Eds.) (2016). *Integración y cooperación regional en América Latina Una relectura a partir de la teoría de la autonomía* [en línea]
https://www.researchgate.net/publication/283173300_Briceno_Ruiz_J_y_Simonoff_A_Ed_Integracion_y_cooperacion_regional_en_America_Latina_Una_relectura_a_partir_de_la_Teoría_de_la_autonomía. [Consultado el 20 de julio de 2020]
- BRICEÑO RUIZ, José y SIMONOFF, Alejandro (2017). La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. En: *Estudios internacionales (Santiago)*, Vol. 49, N° 186, pp. 39-89.
- BRICEÑO RUIZ, José y VÁZQUEZ, Mariana (2009). O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço, seis anos depois. En: *Nueva Sociedad*, 33-48 [en línea]
<https://nuso.org/articulo/o-mercopol-na-epoca-de-lula-e-kirchner-um-balanco-seis-anos-depois/> [Consultado el 15 de septiembre de 2019]
- BUSSO, Anabella (2014). Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. En: *Estudios Internacionales*, Vol. 46, N° 177 (16 de abril) [en línea]. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2014.30867>
- BUSSO, Anabella (2014a). Cristina y Obama: el discurrir inestable de las relaciones bilaterales y la perdurabilidad del patrón crisis-intento de recomposición, pp. 49-78. En: BOLOGNA, Alfredo B. (Comp.), *La Política Exterior de Cristina Fernández de Kirchner*. Universidad Nacional de Rosario Editora, Rosario.
- BUSSO, Anabella (2015). Mirando el futuro a través de los hechos del presente: las relaciones de Argentina con Estados Unidos en el último año de gobierno de Cristina Kirchner. En: *Anuario de Relaciones Internacionales 2015*. Universidad Nacional de La Plata [en línea].
http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/anuario_2015/Amnor/busso.pdf
- BUSSO, Anabella (2016). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo? En: *Relaciones Internacionales*, Vol. 25, N° 50 (10 de julio) [en línea].
<https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2675> [Consultado el 15 de junio de 2020]

- BUSSO, Anabella, ACTIS, Esteban, LORENZINI, María E., ZELICOVICH, Julieta, FERNÁNDEZ ALONSO, José, SIMONOFF, Alejandro, CEPPI, Natalia, FABANI, Ornella, NOVELLO, María R. y MARINI, Gustavo (2016a). *Modelos de desarrollo e inserción internacional: Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*. Universidad Nacional de Rosario Editora, Rosario.
- CABALLERO SANTOS, Sergio (2009). El MERCOSUR ideacional: un enfoque complementario para la integración regional sudamericana. En: *Cuadernos de Política Exterior Argentina* (octubre-diciembre), N° 98. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Rosario.
- CABALLERO SANTOS, Sergio (2011). Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. En: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 54, N° 2, pp. 158-172. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292011000200008> [Consultado el 18 de junio de 2020]
- CABALLERO SANTOS, S. (2011a). *El Proceso de integración del Mercosur a través de las teorías de la Integración Regional*. Documento de Trabajo, N° 12. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo [en línea] https://www.researchgate.net/publication/255997253_El_proceso_de_integracion_del_Mercosur_a_traves_de_las_teorias_de_integracion_regional. [Consultado el 28 de abril de 2020]
- CAETANO, Gerardo (2007). Mercosul, Quo Vadis? En: *Diplomacia, Estrategia y Política (DEP)*, N° 5, pp. 144-181.
- CAETANO, Gerardo (2009). *La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*. CEFIR, Montevideo.
- CAETANO, Gerardo (Comp.) (2011). *Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyuntura e instituciones (1991-2011)*. CEFIR, Montevideo.
- CALDERÓN, Fernando (2000). *Cuadernos de Gobernabilidad democrática 4*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Buenos Aires
- CALDERÓN, Fernando (2003). *¿Es sostenible la Globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Fondo de Cultura Económica. España
- CAMPBELL, Jorge (Ed). (1999) MERCOSUR entre la realidad y la utopía. CEI, NuevoHacer GEL, Buenos Aires.
- CAMPBELL, Jorge (1999) *Aprendiendo del pasado, pensando en el futuro*, pp. 575-684. En: *MERCOSUR entre la realidad y la utopía*. EN: CAMPBELL, Jorge (Ed). (1999) MERCOSUR entre la realidad y la utopía. CEI, NuevoHacer GEL, Buenos Aires. Sección tercera.

- CAMPBELL, Jorge, ROZEMBERG, Ricardo y SVARZMAN, Gustavo *Argentina –Brasil en los '80: entre la cornisa y la integración*, pp. 39-201. EN CAMPBELL, Jorge (Ed). (1999) *MERCOSUR entre la realidad y la utopía*. CEI, NuevoHacer GEL, Buenos Aires.
- CANTAMUTTO, Francisco J. (2017). Fases del kirchnerismo: de la ruptura a la afirmación particularista. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* (agosto), 63-89.
- CAPUTO, Dante (1989). *Informe. Línea conceptual y hechos fundamentales de la política exterior del radicalismo 1983-1989*. Mimeo, Buenos Aires.
- CAPUTO, Dante (2012). Señor Lugo, no se queje. En: *Diario Perfil*, 8 de julio de 2012 [en línea].
http://www.perfil.com/ediciones/2012/7/edicion_692/contenidos/noticia_0037.html
 [Consultado el 14 de junio de 2020]
- CAPUTO, Dante, CISNEROS, Andrés, RAVENTOS, Jorge (2016). Década de 1990: hacia una política exterior de anticipaciones, pp. 97-101. En: *Las relaciones exteriores de Argentina en la democracia. La búsqueda de coincidencias y convergencias*. Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- CASTELLS, Manuel (1996). El surgimiento de la sociedad de redes, pp. 506-514. En *La era de la información Economía, Sociedad y Cultura, 1*. Alianza, Madrid.
- CASTELLS, Manuel (1997). *La era de la información. Volumen I: La sociedad red*. Alianza, Madrid.
- CASTELLS, Manuel (1999). *Globalización, identidad y Estado*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Chile.
- CERVO, A. L. (2013). Política exterior y relaciones internacionales del Brasil. Un enfoque paradigmático. Tesis de doctorado inédita. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- CEUNINCK, Agustina, SOIBELZON, Florencia, CUADRO, Mariela y SIMONOFF, Alejandro (2013). *Reflexiones sobre política exterior*. Serie Documentos De Trabajo, N° 6. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires [en línea].
https://www.academia.edu/21928445/Reflexiones_sobre_pol%C3%ADtica_exterior
 [Consultado el 26 de abril de 2020]
- CIMADAMORE, Alberto (2007). Argentina frente a la viabilidad institucional del Mercosur, pp. 183-198. En GIRÓN, Alicia y CORREA, Eugenia (Eds.). *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*. CLACSO, Buenos Aires [en línea].

http://bibliotecavirtual.clacso.Org.ar/ar/libros/sursur/giron_correa/18Cimadamore.pdf
[Consultado el 24 de octubre de 2019]

- CIMADAMORE, Alberto y RODRÍGUEZ, Aldana (2008). UNASUR: objetivos y viabilidad institucional de la integración. En *Densidades*, N° 2 (octubre), pp. 7-24.
- CICCOLELLA, Pablo, FERNÁNDEZ CASO, María Victoria, LAURELLI, Elsa y ROFMAN, Alejandro (1993). *Modelos de integración en América Latina. Desafíos y alternativas en la construcción de un nuevo territorio latinoamericano*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- CISNEROS, A. (Comp.) (1998). *Política exterior argentina, 1989-1999. Historia de un éxito*. CARI y NuevoHacer, Buenos Aires.
- CISNEROS, Andrés. (1998). *Política exterior argentina, 1989-1999: Historia de un éxito*. NuevoHacer y GEL, Buenos Aires.
- CISNEROS, Andrés (2014). *Apuntes para una política exterior post kirchnerista*. Planeta, Buenos Aires.
- CISNEROS, Andrés (2016). El pragmatismo de las “relaciones especiales” con Estados Unidos, 1992-1996, pp. 701-742. En: RAPOPORT, Mario. *Historia oral de la política exterior argentina (1966-2016)*. Octubre, Buenos Aires.
- CISNEROS, Andrés y PIÑEIRO IÑIGUEZ, Carlos (2002). *Del ABC al Mercosur: la integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo*. GEL, Buenos Aires.
- COMINI, N. (2015). El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina. *RESI: Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, N° 2, pp. 109-135.
- COMINI, Nicolás (2016). *Suramericanizados, la integración regional desde la Alianza al Kirchnerismo*. Universidad del Salvador, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- COMINI, Nicolás (2017). ¿Por qué se desvanecen las alianzas? En: *Archivos del Presente*, N° 66, pp. 108-119.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1959). En marcha hacia el mercado común latinoamericano. *Boletín Económico de América Latina*, Vol. IV, N° 1, 1, p. 25 [en línea]. <https://core.ac.uk/download/pdf/38673479.pdf>
[Consultado el 15 de febrero de 2020]
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Naciones Unidas-CEPAL,

Santiago de Chile.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía. Versión definitiva*. Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2002). *Desigualdades y asimetrías*. Naciones Unidas-CEPAL, Brasilia.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (Secretaría Ejecutiva) (2002). *Globalización y desarrollo. Informe del vigesimonoveno período de sesiones*. Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile.

CORIGLIANO, Francisco (2003). La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: El ingreso al paradigma de 'Relaciones especiales'. En: *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, tomo XV: Las "relaciones carnales": Los vínculos con las grandes potencias, 1989-2000 [en línea] http://www.argentina-ree.com/historia_indice15.htm [Consultado el 10 de enero de 2020].

CORIGLIANO, Francisco (2004). La política latinoamericana de Kirchner. En: *Revista Criterio*, Año 77, N° 2300 [en línea] https://www.academia.edu/866930/La_pol%C3%ADtica_latinoamericana_de_Kirchner [Consultado el 15 de enero de 2020]

CORIGLIANO, Francisco (2008). Los modelos de "relaciones especiales" en la política exterior argentina (1862-2008): De Bartolomé Mitre a Cristina Fernández de Kirchner. En: *Boletín del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos*, Año 11, N° 45 (abril), pp. 7-8 [en línea]. <http://www.cari.Org.ar/pdf/boletin45.pdf> [Consultado el 26 de abril de 2020]

CORIGLIANO, Francisco (2008). Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior. El caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. En *Boletín del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos*, Año 11, N° 47, 8-10 [en línea]. https://www.academia.edu/866935/H%C3%ADbridos_te%C3%B3ricos_y_su_impacto_en_la_pol%C3%ADtica_exterior._El_caso_de_los_gobiernos_de_N%C3%A9stor_y_Cristina_Kirchner [Consultado el 26 de abril de 2020].

CORONADO, Horacio y GRATIUS, Susanne (2008). Las asimetrías de poder entre países pequeños y grandes: interese, alianzas y conflictos, pp. 207-271. En: GRATIUS, Susanne (Ed.), *MERCOSUR y NAFTA: Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*. Iberoamericana, Madrid, y Vervuert, Frankfurt.

- CUBILLAS, Javier Adrián (2016). La Argentina kirchnerista: doce años de movimientos políticos y opacidad institucional. En: *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, N° 64-65 (mayo-octubre), pp. 187-216.
- DABENE, Olivier (2009). *The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations*. Palgrave Macmillan, Nueva York.
- DABENE, Olivier (2012). Consistency and Resilience through Cycles of Repoliticization, pp. 41-64. En: RIGGIROZZI, Pia y TUSSIE, Diana (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin América*. Springer, Londres.
- D’ALESSANDRO, Martín (2013). Las plataformas electorales en la Argentina moderna. En: *América Latina Hoy*, N° 65, pp. 107-139 [en línea]. <https://doi.org/10.14201/alh201365107139> [Consultado el 19 de abril de 2020]
- DA MOTTA VEIGA, Pedro (1999). Brasil en el Mercosur: política y economía en un proyecto de integración, pp. 299-372. En: CAMPBELL, Jorge (Ed.), *Mercosur: entre la realidad y la utopía*. CEI/Nuevohacer, Buenos Aires.
- DANESE, S. (2017). *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Fundación Alexandre de Gusmão (Funag), Brasilia.
- DE FERRANTI, David, PERRY, Guillermo, FERREIRA, Francisco y WALTON, Michael (2003). *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?* Banco Mundial, Washington DC.
- DE LA BALZE, F. (2010). La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009). En: *Estudios Internacionales*, 43(166), pp. 21-139.
- DE LOMBAERDE, Philippe (2008). El nuevo regionalismo en América, pp. 3-35. En: DE LOMBAERDE, Philippe, KOCHI, Shigeru y BRICEÑO RUIZ, José. *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- DECIANCIO, Melisa (2016a). El regionalismo latinoamericano en la agenda de las Relaciones Internacionales. En: *Revista Iberoamericana*, Vol. 16, N° 63, pp. 91-110 [en línea]. <http://ex.doi.org/10.18441/ibamos.16.2016.63.91-110>
- DECIANCIO, Melisa (2016b). International Relations from the South: A Regional Research Agenda for Global IR. En: *International Studies Review*, Vol. 18, N° 1, pp. 106-119.
- DENZIN, Norman K. y LINCOLN, Yvonna (2000). *Handbook of Qualitative Research*, 2da. Ed. Sage, Thousand Oaks.
- DEVLIN, Robert y ESTEVADEORDAL, Antoni (2001). What’s New in the New Regionalism in the Americas? En: BULMER-THOMAS, Victor (Ed.), *Regional Integration in Latin America and Caribbean: The Political Economy of Open*

- Regionalism*. Institute of Latin American Studies (ILAS), Universidad de Londres, Banco Interamericano de Desarrollo y Alfaomega Colombiana. Bogotá [Serie Desarrollo para Todos. Nro. 5].
- DEVLIN, Robert y ESTEVADEORDAL, Antoni (2002). *Bridges for Development: Policies and Institutions for Trade and Integration*. Inter-American Development Bank, Washington.
- DENZIN, Norman K. y LINCOLN, Yvonna S. (2005). Introduction: The Discipline and Practice of Qualitative Research, pp. 1-13. *The Sage Handbook of Qualitative Research*. 3a. Ed. Thousand Oaks: Sage Publications.
- DI TELLA, Guido (1992). La República Argentina en el nuevo contexto internacional. En: *Revista del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Nación*, Año 1, N° 1 (junio).
- DOSSI, María V. (2009). *La acción colectiva de la Unión Industrial Argentina en el período 1989-2002. Un análisis desde su dinámica organizativa-institucional*. Documentos de investigación social, N° 10. Instituto de Altos Estudios Sociales-Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- DOSSI, María V. (2012). *La Unión Industrial Argentina: su organización y vinculaciones con el mundo de las corporaciones empresarias*. Documentos de Investigación Social, N° 19. Instituto de Altos Estudios Sociales-Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- DÜR, Andreas y GONZÁLEZ, Gemma M. (2004). *¿Más hombres ciegos que elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea*. Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.
- DURÁN SÁENZ, María Susana (2008). Los complejos caminos del Mercosur. Integración o desintegración sudamericana? En: *Sociedad Global, Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas de la Universidad Abierta Interamericana*, Vol. 2, N° 1-2, pp. 114-128.
- DURÁN SÁENZ, María Susana (2009). La Globalización... nuevas formas de gobernabilidad y consensos en y entre los Estados. Presentado al 9° Congreso Nacional de Ciencia Política: "Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder". Ciudad de Santa Fe, 19-22 de agosto.
- DURÁN SÁENZ, María Susana. (2011). *La gobernabilidad y los nuevos escenarios de integración regional*. Ponencia presentada en el II Simposio Internacional UAI-Unival.
- DURÁN SÁENZ, María Susana (2012). Relación entre el presidencialismo y la resolución de conflictos en el Mercosur. Presentado al II Congresso Internacional de Direito e Relações Internacionais e III Encontro da Rede de Universidades Ibero-Americanas. 27 de septiembre, Universidade do Vale do Itajaí, Camboriú, Brasil.

- DURÁN SÁENZ, María Susana, GRANATO, Leonardo y ODDONE, Carlos Nahuel (Comps.) (2008). *Regionalismo y globalización: procesos de integración comparados*. Universidad Abierta Interamericana, Buenos Aires [en línea] https://www.researchgate.net/publication/227433159_REGIONALISMO_Y_GLOBA_LIZACION_PROCESOS_DE_INTEGRACION_COMPARADOS.
- ESCUDE, Carlos (1992). *“Realismo Periférico”. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Planeta [Política y Sociedad], Buenos Aires.
- ESCUDE, Carlos (2012). *Principios de realismo periférico: una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*. Lumiere, Buenos Aires.
- ESTEVADEORDAL, Antoni, RODRIK, Dani, TAYLOR, Alan y VELASCO, Andrés (Eds.) (2004). *Integrating the Americas: FTAA and Beyond*. Harvard University Press, Cambridge.
- EVANS, Peter (1996). El Estado como problema y como solución. En: *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 40, pp. 529-562. Traducción de Leandro Wolfson.
- EVANS, Peter (2007). El Estado como problema y como solución, pp. 17-54. En: ACUÑA, Carlos (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Proyecto Modernización del Estado, República Argentina.
- EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich y SKOCPOL, Theda (Eds.) (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge University Press, Cambridge.
- FANELLI, José María (1999). *Gestión del cambio. El desafío de los próximos escenarios*. Buenos Aires: Fundación OSDE.
- FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina (2007) Realidad de Argentina y de la región. En: *Revista Diplomacia, Estrategia y Política*, N° 6 / *Proyecto Raúl Prebisch*, (abril-junio), pp. 5-14.
- FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina (2019). Discurso completo de Cristina Fernández de Kirchner en el Plenario de la II Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en La Habana, Cuba. Martes 28 de enero de 2014, pp. 45-52. En: *Una política exterior soberana*. 2019. Colihue, Buenos Aires.
- FERRER, Aldo (1997). Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el MERCOSUR en el sistema internacional. Conferencia pronunciada en la Academia Nacional de Ciencias Económicas el 16 de julio de 1997 [en línea]. <https://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00232.pdf> [Consultado el 20 de mayo de 2018]
- FERRER, Aldo (1999). La Globalización, el espacio nacional y el Estado. En: *Enoikos*, N°

VII, pp. 50-56

FERRER, Aldo (2001). *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el Sistema internacional*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

FERRER, Aldo (2001a). Globalización y desarrollo nacional. BCRA 10-1 2010 [en línea]. http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/BCRA/Jornadas2010_Aldo_Ferrer_Presentaci%C3%B3n.pdf [Consultado el 7 de enero de 2020].

FERRER, Aldo (2007). El éxito del Mercosur posible. En: *Brazilian Journal of Political Economy*, Vol. 27, N° 1, pp. 147-156. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572007000100008> [Consultado el 7 de enero de 2020].

FERRER, Aldo (2008). Densidad nacional y densidad regional. En: *Densidades*, N° 1, pp. 7-12. https://www.academia.edu/39216979/densidades_n_1 [Consultado el 7 de enero de 2020]

FERRER, Aldo (2017). *La economía argentina en el siglo XXI: Globalización, desarrollo y densidad nacional*. Capital Intelectual, Buenos Aires, Argentina.

FERRER, Aldo, y JAGUARIBE, Helio (2001). *Argentina y Brasil en la globalización*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

FILMUS, Daniel (2019). *Pensar el kirchnerismo: Lo que se hizo, lo que falta y lo que viene*. Siglo XXI, Buenos Aires.

FILMUS, Daniel y ROSSO, Lucila (Comps.) (2019). Las sendas abiertas en América Latina: aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones. CLACSO, Buenos Aires [en línea]. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/j.ctvt6rmdr> [Consultado el 3 de agosto de 2020].

FOLLÉR, Maj-Lis (2012). *IBSA -India, Brasil y Sudáfrica-: una iniciativa de Cooperación Sur-Sur que ya es política de Estado*, pp. 49-68. En *Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración*. Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

FURTADO, Celso (1976). *La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos*. Siglo XXI, México.

FURTADO, Celso (1985). *La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos*. Siglo XXI. México.

GALEANO, E. (2004). *Las venas abiertas de América Latina*. Siglo XXI, Buenos Aires.

- GARCÍA DELGADO, Daniel y RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Comps.) (2015). *Estado y desarrollo inclusivo en la multipolaridad: desafíos y políticas públicas*. FLACSO, Buenos Aires.
- GARDINI Gian Luca (2011). Unity and diversity in Latin American Vision of regional integration, pp. 235-254. En: GARDINI, Gian Luca y LAMBERT, Peter (Eds.). *Latin America foreign policies: between ideology and pragmatism*. Palgrave Macmillan, Nueva York.
- GARDINI, Gian Luca (2013). *The added value of the Pacific Alliance and 'modular regionalism' in Latin America*. International Affairs at LSE [en línea]. <http://eprints.lse.ac.uk/81601/> [Consultado el 23 de junio de 2020]
- GARDINI, Gian Luca (2015). Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation. En: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 58, N° 1, pp. 210-229.
- GARRETÓN, M. (Coord.) (1999). América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado. *Debates y perspectivas*. Seminario hacia la consolidación de un espacio cultural latinoamericano. Santa Fe de Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- GARRETÓN, M. (2000) *La Sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*. LOM [Colección Escafandra], Santiago de Chile.
- GARZÓN, Jorge F. (2017). Multipolarity and the future of economic regionalism. En: *International Theory*, Vol. 9, N° 1, pp. 101-135.
- GARZÓN, Jorge F. y NOLTE, Detlef (2017). The New Minilateralism in Regional Economic Governance: Cross-regionalism and the Pacific Alliance, pp. 173-190. En WYLDE Christopher y RIGGIROZZI, Pía (Eds.), *Routledge Handbook of South American Governance*. Routledge, Londres y Nueva York.
- GEERTZ, Clifford (1976). *The Interpretation of Cultures*. Nueva York: Basic Books.
- GENEYRO, Rubén Alberto y VÁZQUEZ, Mariana (2007). *El Mercosur por dentro*. Antropos, Bogotá.
- GIDDENS, Anthony (1999). *Consecuencias de la Modernidad*. Alianza, Madrid.
- GIDDENS, Anthony y HUTTON, Will (2001) *En el límite de la vida del capitalismo global*. Tusquets, Barcelona.
- GIL, Olga, y SANCHEZ MENÉNDEZ, Luis (1996). Tendiendo puentes entre disciplinas: variables nacionales e internacionales en las explicaciones políticas. En: *Zona Abierta*, N° 74, pp. 1-17.

- GIN DIN, Irene Lis. (2016). El poder de legitimar: El campo en el discurso de Cristina Fernández (2007-2011). En: *Razón y Palabra*, Vol. 20, N° 293 [en línea]. <http://www.revistarazonypalabra.org/index.php/ryp/article/view/40> [consultado el 2 de julio de 2019]
- GOMES SARAIVA, Miriam (1996). El Mercosur como una prioridad de la política exterior brasileña. En: *América Latina Hoy*, N° 14, pp. 55-59.
- GOMES SARAIVA, Miriam (2009). La política exterior brasileña hacia los países americanos en el proceso de integración: perspectivas de formulación y pragmatismo en práctica. En: *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Vol. 4, N° 8, pp. 101-122.
- GOMES SARAIVA, Miriam (2010). A Diplomacia Brasileira e as Visões Sobre a Inserção Externa do Brasil. En: revista Mural Internacional, Año 1, N° 1 (junio), pp. 45-52 [en línea]. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5285/3883>
- GONZÁLEZ, Horacio (2015). *Jorge Taiana, el país que quiero. Conversaciones con Horacio González*. Colihue, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- GOUREVITCH, Peter (1996). La 'segunda imagen invertida': Orígenes internacionales de las políticas domésticas. En: *Zona abierta*, N° 74, 21-68.
- GRACIARENA, Jorge (2014). El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva. En: *Entramados y perspectivas. Revista de la Carrera de Sociología*, Vol. 3, N° 3, pp. 225-257.
- GRANATO, Leonardo (2012). Un recorrido por las fases de la integración sudamericana “de la mano” de las políticas externas de Brasil y Argentina. En: *La revista de CCC*, N° 16 (septiembre-diciembre) [en línea] <https://www.centrocultural.coop/revista/16/un-recorrido-por-las-fases-de-la-integracion-sudamericana-de-la-mano-de-las-politicas> [12 de mayo de 2019]
- GRANATO, Leonardo (2015) *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*. Appris Editora e Livraria Eireli-ME, Brasil.
- GRANATO, Leonardo (2020). Mercosur, inserción subalterna y burguesía de Argentina y Brasil. En: *Izquierdas*, N° 49 (abril), pp. 797-809.
- GRANATO, Leonardo y ALVARIZA ALLENDE, Rafael (2014). A Política Externa dos Governos Kirchneristas (2003-2011): do modelo próprio ao MERCOSUL. En: *Século XXI*, Vol. 4, N° 2, pp. 134-158.
- GRANATO, Leonardo y ODDONE, Carlos Nahuel (2008). El sistema internacional y la integración económica regional, pp. 17-36. En DURÁN SÁENZ, Susana, GRANATO,

- Leonardo y ODDONE, Carlos Nahuel (Comps.), *Regionalismo y Globalización: Procesos de integración comparados*. Editorial Universidad Abierta Interamericana, Buenos Aires [en línea]. https://www.academia.edu/39166913/Regionalismo_y_globalizaci%C3%B3n_Procesos_de_integraci%C3%B3n_comparados
- GRANATO, Leonardo y PERROTTA, Daniela (2015) Asimetrías en la integración regional: de la ALALC al MERCOSUR. En: *Perspectivas* (enero-junio), Vol. 45, pp. 89-111.
- GRANATO, Leonardo y REBOUÇAS BATISTA, Ian (2018). Estado, autonomía e integração regional na América Latina. En: *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, N° 66, pp. 261-285.
- GRANATO, Leonardo y REBOUÇAS, Ian (2018). Intereses en pugna en el estado brasileño en torno de la política de integración para el Mercosur (2003-2010) | Conflicting interests in the Brazilian state regarding the integration policy for Mercosur (2003-2010). En: *Relaciones Internacionales*, N° 38 (30 de junio), pp. 41-57 [en línea]. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.002> [12 de mayo de 2019]
- GRANATO, Leonardo y REBOUÇAS BATISTA, Ian (2018a). Regionalismo e desenvolvimento na América do Sul. En: *Revista Debates*, Vol. 12, N° 2, pp. 201-222.
- GRANATO, Leonardo y REBOUÇAS BATISTA, Ian (2017). Heterogeneidade estrutural nas relações internacionais da América Latina: Um olhar através dos paradigmas de integração regional. En: *Brazilian Journal of Latin American Studies*, Vol. 16, N° 31, pp. 5-29 [en línea]. DOI: [10.11606/issn.1676-6288.prolam.2017.133966](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2017.133966)
- GRANDI, Jorge y BIZZORERO REVELEZ, Lincoln (1997). Hacia una sociedad civil del Mercosur. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional. En: *Colombia Internacional*, N° 40 (octubre), pp. 35-51 [en línea] DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint40.1997.03>
- GRATIUS, Susanne (2008). *Mercosur y Nafta. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*. GIGA, Vervuert, Madrid.
- GRATIUS, Susanne (2012). *El auge del regionalismo latinoamericano: ¿más de lo mismo?* Fundación Ideas, España [Documentos de Debate] [en línea] <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=572457> [Consultado el 11 de enero de 2020].
- GRIFFITHS-SPIELMAN, John E. (2009). Procesos de integración regional en defensa: ¿Consejo Sudamericana de Defensa-UNASUR- Un nuevo intento? En: *GCG. Georgetown University*, Vol. 3, N° 1, pp. 104-120.
- GÓMEZ-MERA, María L. (2017). Governance as regional integration. ALADI, CAN and MERCOSUR, pp. 147-158. En: *Handbook of South American Governance*, Taylor and

- Francis, Reino Unido.
- HAAS, Ernst B. (1976). Turbulent fields and the theory of regional integration. *International organization*, Vol. 30, N° 2, pp. 173-212.
- HALLIDAY, Fred (2002). *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*. Catarata, Madrid.
- HALLIDAY, Fred, ZÚÑIGA GARCÍA-FALCES, Nieves y WANG, Berna (2006). *Las relaciones internacionales y sus debates*. Centro de Investigación para la Paz (CIP). Fundación Hogar del Empleado (FUHEM).
- HALPERÍN, Marcelo (1995). Las economías argentinas y la integración, pp. 35-73. En: MERCOSUR: *Instrumentos vigentes y perspectivas regionales*, Tomo 2. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- HALPERIN DONGHI, Tulio, y COLOMBO, Césare (1998). *Historia contemporánea de América latina*. Alianza, Buenos Aires.
- HELD, David y MC GREW, Anthony, *et al.* (2000). *The Global Transformation Reader. Introduction to globalization Debate*. Polity Press, Reino Unido.
- HELD, David, *et al.* (2001). *Transformaciones globales: política, economía, cultura*. Oxford University Press, México, DF.
- HELD, David, MC GREW, Anthony y FRANCISCO, A. D. (2003). *Globalización/Antiglobalización: Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona ; España : Paidós, 2003. 187 p.
- HERSBERG, Eric, SERBIN, Andrés y VIGEVANI, Tullo (Eds.) (2014). La nueva dinámica hemisférica: Desafíos y potencialidades, pp. 11-31. En: *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*. Edición especial de Pensamiento Propio, Año 19 (junio). Icaria Editoria, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- HETTNE, Björn (1999). Globalization and the new regionalism: the second great transformation, pp. 1-24. En: HETTNE, Björn, INOTAI, András y SUNKEL, Osvaldo (Eds.), *Globalism and the new regionalism*. Palgrave Macmillan, Londres.
- HILL, Christopher (2003). What is to be done? Foreign Policy as a Site for Political Action. En *International Affairs*, Vol. 79, N° 2, pp. 233-255.
- HIRST, Mónica (1992). Condicionamiento y motivaciones del proceso de integración y fragmentación en América Latina. En: *Integración Latinoamericana (INTAL)*, N° 175, pp. 19-31.

- HIRST, Mónica (1994). La dimensión política del Mercosur: Especificidades nacionales, aspectos institucionales y actores sociales. En: *Perfiles Latinoamericanos*, N° 4. pp. 37-62.
- HIRST, Mónica (1996a). *Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires.
- HIRST, Mónica (1996b). La dimensión política del Mercosur: actores, politización e ideología. En: *Estudos Avançados*, Vol. 10, N° 27, pp. 217-240.
- HIRST, Mónica (2006). Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. Tema central *NUSO*, N° 205 (septiembre-octubre), pp. 131-140.
- HIRST, Mónica (2010). América Latina y la Cooperación Sur-sur: reflexiones conceptuales y políticas, pp. 17-31. En AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (Coords.). *La cooperación sur-sur en Latinoamérica*. Utopía y realidad. Catarata, Madrid.
- HIRST, Paul y THOMPSON, Grahame (1996). *Globalization in question. The international economy and the possibilities of governance*. Polity Press, Cambridge.
- HOCKING, Brian (1993). *Localizing foreign policy. Non-central governments and multilayered diplomacy*. St Martin's Press, Nueva York.
- HOFFMAN, Stanley (1966). Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. En: *Daedalus*, Vol. 95, N° 2, pp. 862-915.
- HOFMANN, Stephanie y MÉRAND, Frédéric (2012). Regional Organizations á la carte: the effects of institutional elasticity, pp. 133-157. En PAUL, T. V. (Ed.), *International relations theory and regional transformation*. Cambridge University Press, Cambridge.
- JAGUARIBE, Helio (1998). El Mercosur y las alternativas para el orden mundial. En: *Revista de ciencias sociales*, N° 9, pp. 7-30 [en línea]. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1478> [Consultado el 30 de enero de 2020].
- JAGUARIBE, Helio (2002). *Mercosul e a nova ordem mundial*. CEBRI, Río de Janeiro.
- JAGUARIBE, Helio (2005). América Latina ante el siglo XXI. *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 9/10, pp. 11-21.
- JAMARILLO, Grace (2011). El doble Movimiento Sudamericano: Construcción regional y gobernanza global, pp. 59-70. En: ALTMANN BORBÓN, Josette, ROJAS ARAVENA, Francisco y BEIRUTE BREALEY, Tatiana (Eds.), *América Latina y el Caribe: ¿Integrados o Marginados?* FLACSO/Corporación Andina de Fomento (CAF) y Teseo. Buenos Aires.

- KAN, Julián (2011). Neoliberalismo e integración entre Argentina y Brasil en los orígenes del Mercosur. En: *Densidades, Revista de Integración regional*, N° 6, pp. 35-48.
- KAN, Julián (2013). ¿Mercosur o Alca? Clase dominante, gobierno e inserción regional en los inicios del Kirchnerismo Mercosur? En: *Sociohistórica*, N° 32 [en línea]. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6123/pr.6123.pdf [Consultado 20 de junio de 2019]
- KAN, Julián (2015). *Integrarse desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA*. Imago Mundi, CICCUS, Buenos Aires.
- KAN, Julián (2018). El modelo de integración regional asociado a las reformas neoliberales. Un análisis de las iniciativas regionales de los años noventa y de la coyuntura actual, pp. 14-42. En: KAN, Julián, BARBOSA, Fabio Luis, MARCHINI, Jorge, BERTONI, Ramiro L., LARA CORTÉS, Claudio SILVA FLORES, Consuelo, NAVARRO, Ariel, et al. *América Latina: una integración regional fragmentada y sin rumbo*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires [en línea] <https://doi.org/10.2307/j.ctvn96f4f> [Consultado 20 de junio de 2019]
- KAN, Julián y MUSSACCHIO, Andrés (2016). Argentina frente a la integración regional, pp. 143-194. En: RAPOPORT, Mario (Dir.), *Historia oral de la política exterior argentina*. Octubre, Buenos Aires.
- KATZ, Claudio (2006). *El diseño de América Latina: ALCA, Mercosur, y ALBA*. Ediciones Luxemburgo, Buenos Aires.
- KATZ, Julián (2008). *Una nueva visita a la teoría del desarrollo económico*. CEPAL, Santiago de Chile.
- KEOHANE, Robert O. (1988). International Institutions: Two Approaches. En: *International Studies Quarterly*, Vol. 32, N° 4 (diciembre), pp. 379-396 [en línea]. DOI: 10.2307/2600589 [Consultado el 15 de septiembre de 2018]
- KEOHANE, Robert O. (1990). Multilateralism: An Agenda for Research. En: *International Journal*, Vol. 45, N° 4 (otoño): Multilateralism: Old & New, pp. 731-764.
- KEOHANE, Robert O. (2009). *Interdependencia, cooperación y globalismo*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.
- KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph (1977). *Power and Interdependence. World Politics in transition*. Little, Brown and Company, Boston.
- KIRCHNER, Néstor y DI TELLA, Torcuato (2003). *“Después del Derrumbe” Teoría y Práctica en la Argentina que viene*. Galerna, Buenos Aires.
- KOSACOFF, Bernardo et al. (2004). Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño

- del MERCOSUR. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos. En: *Boletín Informativo Techint*, N° 315 (septiembre–diciembre), pp. 5-128.
- KRASNER, S. (2001). *Soberanía, hipocresía organizada*. Paidós [Estado y Sociedad], Buenos Aires.
- LAFER, Celso (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- LAFER, Celso (2004). *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro*. Perspectiva, San Pablo.
- LAGOS, Ricardo (2008). *América Latina: ¿integración o fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa.
- LANÚS, Juan Archibaldo (1984). *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina: 1945-1980*. Emecé, Buenos Aires.
- LAREDO, Iris M. (1968). Integración regional y política internacional: Acción de los factores externos en todo proceso integrativo. En: *Foro Internacional*, Año 9, Vol. 1, N° 33, pp. 88-99.
- LAREDO, Iris M. (1992). *La integración latinoamericana en el actual escenario mundial: de la ALALC-ALADI al MERCOSUR*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- LAREDO, Iris M. (1995). *Proyecto MERCOSUR y grupos económicos en la Argentina: posiciones y debates*. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- LASAGNA, Marcelo (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. En: *Estudios Internacionales*, Vol. 28, N° 111, pp. 387-409.
- LASAGNA, Marcelo (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. En: *Revista CIDOB d'afers internacionals*, N° 32, pp. 45-64.
- LASCANO, Fernando (04 de julio de 1990). Teoría y práctica de la integración. En Diario *La Nación*, p. 13. En: MACHIANDARENA DE DEVOTO, Leonor. *Historia del MERCOSUR: desde su fundación hasta el 2000*. Libros del CEIEG, Buenos Aires.
- LAVAGNA, Roberto (1998). *Argentina, Brasil, Mercosur: una decisión estratégica 1986-2001*. Ciudad Argentina, Buenos Aires.
- LAVAGNA, Roberto (2005). Hacia otra dimensión de país. En [Revista en línea] *Revista Archivos del Presente*, N° 37.

- LAVAGNA, Roberto (2010). Las condiciones de funcionamiento de los acuerdos integrativos: más allá de la apertura comercial. Entrevista a Roberto Lavagna. En [Revista en línea] *Puente@ Europa*, Vol. 1, pp. 8-10. <https://puenteeuropa.unibo.it/article/view/5258/4999> [Consultado el 10 de octubre de 2019]
- LEGLER, Thomas (2010a). El perfil del multilateralismo latinoamericano. En: *Foreign Affairs Latinoamérica* (julio-septiembre), Vol. 10, N° 3, pp. 1-4. https://www.academia.edu/31061005/El_perfil_del_multilateralismo_latinoamericano [Consultado el 15 de septiembre de 2018].
- LEGLER, Thomas (2010b). Gobernanza regional: El vínculo multilateral. En: *Foreign Affairs Latinoamérica* (julio-septiembre), Vol. 10, N° 3 (julio-septiembre), pp. 1-6. https://www.academia.edu/31060986/Gobernanza_regional_el_v%C3%ADnculo_multilateral [Consultado el 15 de septiembre de 2018].
- LINZ, Juan J. (1990). Perils of Presidentialism. En: *Journal of Democracy*, Vol. 1, N° 1, pp. 51-69.
- LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo (1998). *Las crisis del presidencialismo. 2. El caso de Latinoamérica*. Alianza Universidad, Madrid.
- LLENDERROZAS, Elsa E. (2012). La política exterior de los gobiernos kirchneristas, pp. 252-264. En *La política en tiempos de los Kirchner*. EUDEBA, Buenos Aires.
- LLENDERROZAS, Elsa E. (Coord.) (2013). *Relaciones internacionales: Teorías y debates*. EUDEBA, Buenos Aires.
- LUNA PONT, Mariana (2005). Repensando la gobernancia global. Naciones Unidas y el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. En [Revista en línea] *Puente@ Europa*, Vol. 3, N° 2, pp. 30-35. <https://puenteeuropa.unibo.it/article/view/5024/4783> [Consultado el 7 de agosto de 2017]
- MACHIANDEARENA DE DEVOTO, Leonor (2006). *Historia del MERCOSUR: desde su fundación hasta el año 2000*. Libros del CEIEG, Buenos Aires.
- MADRID, Eduardo (2016). Argentina-Brasil: Los avatares del Mercosur, 1985-2003. En: *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, N° 46. <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/revistaCICLOS/article/view/1279> [Consultado el 7 de noviembre de 2018]
- MAGGI, Claudio M. (2002). *Gobernanza global. Una mirada desde América Latina. El rol de la región frente a la globalización*. Nueva Sociedad, Caracas.

- MAGGI, Claudio, MESSNER, Dirk y LANDMANN, Lucrecia (2002). Introducción: Gobernanza global desde la perspectiva latinoamericana. Desafíos a principios del siglo XXI, pp. 9-31. En: MAGGI, Claudio y MESSNER, Dirk (Eds.), *Gobernanza global. Una mirada desde América Latina. El rol de la región frente a la globalización y a los nuevos desafíos de la política global*. Nueva Sociedad, Caracas.
- MAINWARING, Scott y SOBERG SHUGART, Matthew (Comps.) (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidós, Buenos Aires.
- MAINWARING, Scott y PÉREZ LIÑÁN, Aníbal (2009). ¿Por qué son importantes las regiones? Especificidades regionales y difusión de la democracia a escala regional. En: Revista SAAP (*Sociedad Argentina de Análisis Político*), Vol. 3, N° 3, pp. 523-566.
- MALAMUD, Andrés (2003). América Latina. ¿Democracias delegativas o presidencialismo concentracionista? En: *POST Data*, N° 9, pp. 183-191.
- MALAMUD, Andrés (2005). Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination. En: *Latin American Research*, Vol. 40, N° 1, pp. 138-164. DOI: 10.1353/lar.2005.0004 [Consultado el 11 de noviembre de 2017]
- MALAMUD, Andrés (2007). Estado, pp. 83-112. En: AZNAR, Luis y DE LUCA, Miguel (Eds.), *Política. Cuestiones y problemas*, Emecé, Buenos Aires.
- MALAMUD, Andrés (2008). Jefes de gobierno y procesos de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina, pp. 137-162. En: DE LOMBAERDE, Philippe, KOCHI, Shigeru y BRICEÑO RUIZ, José (Eds.), *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Fundación Carolina y Siglo XXI, Madrid.
- MALAMUD, Andrés (2010). La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico. *Relaciones Internacionales*, N° 15, pp. 113-130.
- MALAMUD, Andrés (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. En: *Norteamérica*, Vol. 6, N° 2, pp. 219-249.
- MALAMUD, Andrés (2012). Las teorías de la integración regional y el Estado del Mercosur, pp. 281-308. En: DREYZIN DE Klor, Adriana (Dir.) y HARRINGTON, Carolina (Coord.), *El derecho en movimiento. En homenaje a Elena Highton*. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires.
- MALAMUD, Andrés (2013). *Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS) Working Paper 2013/20. European University Institute, Florencia.
- MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (Coords.) (2011). *La política en tiempos de los Kirchner*. EUDEBA, Buenos Aires.

- MALAMUD, Andrés y GARDINI, Gian Luca (2012). Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. En: *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Vol. 47, N° 1, pp. 116-133.
- MALAMUD, Andrés y SCHMITTER, Phillippe C. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. En: *Desarrollo Económico*, Vol. 46, N° 181, pp. 3-31.
- MALAMUD, Carlos (2015). *Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas*. Documento de trabajo 15/2015. Real Instituto El Cano, España. DOI: <https://doi.org/10.2307/2600589> [Consultado el 15 de enero de 2020].
- MANN, Michael (1991). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En: *Zona abierta*, N° 57, pp. 15-50.
- MANN, Michael (2007). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados, pp. 55-78. En ACUÑA, Carlos (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, República Argentina [en línea] [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/635282CFAD7C1F5B05257C4D005F3CFE/\\$FILE/1_pdfsam_textos-sobre-estado-reforma-oszlak-y-otros.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/635282CFAD7C1F5B05257C4D005F3CFE/$FILE/1_pdfsam_textos-sobre-estado-reforma-oszlak-y-otros.pdf) [Consultado el 14 de mayo de 2020].
- MANN, Michael (2007). ¿Ha terminado la globalización con el imparable ascenso del Estado nacional?, pp. 295-318. En ACUÑA, Carlos (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, República Argentina [en línea] [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/635282CFAD7C1F5B05257C4D005F3CFE/\\$FILE/1_pdfsam_textos-sobre-estado-reforma-oszlak-y-otros.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/635282CFAD7C1F5B05257C4D005F3CFE/$FILE/1_pdfsam_textos-sobre-estado-reforma-oszlak-y-otros.pdf) [Consultado el 14 de mayo de 2020]
- MANHEIM, Jarol B. y RICH, Richard C. (1988). *Análisis político empírico métodos de investigación en ciencia política*. Alianza, España.
- MANRÍQUEZ DURÁN, Miguel (1999). HOBBSAWM, Eric J. (1995). Historia del siglo XX. 1914-1991. En: *Región y Sociedad*, Vol. 11, N° 17, 187-192.
- MAQUIAVELO, Nicolás (1983). *El Príncipe [Il Principe, 1513]*. Bruguera, Barcelona.
- MARQUÉS, Eduardo (2016). *A política pública como campo multidisciplinar*. UNESP y Fiocruz, Río de Janeiro.
- MARTÍNEZ ALFONSO, Laneydi, PEÑA, Lázaro, VÁZQUEZ, Mariana (Coords.) (2008). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Centro de

Estudios Globales y Regionales (CEGRE), Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI), Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), N° 7, año 2008-2009, Buenos Aires.

MARTÍNEZ LARRECHEA, Enrique (2012). ALADI y el proceso de integración en tiempos globales: nuevos roles políticos y económicos comerciales, pp. 69-80. En: DURÁN SÁENZ, Susana, GRANATO, Leonardo y ODDONE, Carlos Nahuel (Comps.), *Regionalismos y globalización: procesos de integración comparados*. Editorial Universidad Abierta Interamericana, Buenos Aires [en línea]. https://www.researchgate.net/publication/227433159_REGIONALISMO_Y_GLOBALIZACION_PROCESOS_DE_INTEGRACION_COMPARADOS

MARTÍNEZ MIGUELEZ, Miguel (2004). *La investigación cualitativa etnográfica en educación. Manual teórico práctico*. Trillas, México.

MARTÍNEZ PUÑAL, Antonio (2005). *Sistema Institucional del MERCOSUR: de la Intergubernamentalidad a la supranacionalidad*. Tórculo Edicións [Colección de Estudios Internacionales], Santiago de Compostela.

MAXWELL, Joseph A. (1996). *Qualitative Research Design. An Interactive Approach*. Sage, Thousand Oaks.

MENDIZÁBAL, Nora (2006). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa, pp. 65-106. En: VASILACHIS DE GIALDINO, Irene (Coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa, Barcelona.

MERKE, Federico (2014). Política exterior argentina y elección institucional: La OEA en el espejo de la UNASUR y el Mercosur. En: *Pensamiento Propio*, N° 39, pp. 353-382.

METHOL FERRÉ, Alberto (2013). *Los Estados continentales y el Mercosur*. HUM, Montevideo.

METHOL FERRÉ, Alberto y METALLI, Alver (2006). *América Latina en el siglo XXI*. Edhasa, Buenos Aires.

MÍGUEZ, María Cecilia (2015). La inserción internacional argentina actual: Encrucijadas y posibilidades, pp. 37-43. En: GARCÍA DELGADO, Daniel y RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Eds.), *Estado y desarrollo inclusivo en la multipolaridad : desafíos y políticas públicas*. FLACSO, Buenos Aires.

MILANI, Carlos (2015). Política Externa é política pública? En: *Insight Inteligência*, N° 69, pp. 57-75.

MILIBAND, Ralph (1970) [*The State in Capitalist Society*, 1969]. *El Estado en la sociedad capitalista*. Siglo XXI, México DF.

- MILIBAND, Ralph (1997). *El Estado en la sociedad capitalista*. Siglo XXI, México.
- MIJARES, Víctor y NOLTE, Detlef (2018). Regionalismo posthegemónico en crisis. ¿Por qué la UNASUR se desintegra? En: *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 18, N° 3 (julio-septiembre), pp. 105-112.
- MIRANDA, Roberto (2007). La participación argentina en la integración sudamericana. Cuestiones sobre su contenido político. En: *Invenio*, Vol. 10, N° 18 (junio), pp. 117-127 [en línea] <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87701808> [Consultado el 12 de enero de 2020]
- MIRANDA, Roberto (2007a). La transición inconclusa. Un aspecto del análisis de las relaciones externas de la Argentina entre 2003 y 2007. http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202007/Cerpi/2%20-%20CERPI%20-%20Art%EDculo%20de%20Miranda.pdf [Consultado el 12 de enero de 2020]
- MODELSKI, George (1972). *Principles of world politics*. Free Press, Nueva York.
- MODELSKI, George (1978). The long cycle of global politics and the nation-state. En: *Comparative studies in society and history*, Vol. 20, N° 2, pp. 214-235.
- MORAVCSIK, Andrew (1994). Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community, pp. 211-233. En: NELSEN, Brent F. y STUBB, Alexander C-G. (Eds.), *The European Union*. Palgrave, Londres.
- MORAVCSIK, Andrew (1998). *The choice for Europe social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Cornell University, Ithaca.
- MOREIRA, Carlos y BARBOSA, Sebastián (2010). El kirchnerismo en Argentina: origen, apogeo y crisis, su construcción de poder y forma de gobernar. En: *Sociedade e cultura*, Vol. 13, N° 2 (julio-diciembre), pp. 193-200.
- MORSE, Julia C. y KEOHANE, Robert O. (2014). Contested Multilateralism. En: *The Review of International Organizations*, N° 9, pp. 385-412 [en línea]. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11558-014-9188-2>
- MUSACCHIO, A. (2015). Los avatares del Mercosur en la crisis internacional. En: *Ensaaios FEE*, Vol. 36, N° 1, pp. 225-252.
- MUSACCHIO, Andrés, CRIVELLI, Agustín y MÍGUEZ, María C. (2006). *El MERCOSUR en cuestión: Integración económica e inserción internacional*. Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.

- NEIMAN, Guillermo, y QUARANTA, Germán (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica, pp. 213-237. En: VASILACHIS DE GIALDINO, Irene (Coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa, Barcelona.
- NOLTE, Detlef (2014a). *Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex?* European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS). Working Paper 2014/89, Florencia.
- NOLTE, Detlef (2014b). La integración regional de América Latina: geometría variable y gobernanza regional cooperativa. *Foro de reflexión "América Latina y el Caribe en un contexto de cambios: oportunidades y desafíos para la UE", Panel I Integración regional e inserción internacional de América Latina y el Caribe*, EU-LAC y SEGIB, Berlín, 6.
- NOLTE, Detlef (2016). Regional Governance from Comparative Perspective, pp. 1-6. En: GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Victor M. (Ed.), *Economy, Politics and Governance Challenges*, Nova Science Publishers, Nueva York.
- OCAMPO, José (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía; versión definitiva*. CEPAL, Santiago.
- OCAMPO, José A. (2004). La América Latina y la Economía mundial en el largo siglo XX. En: *El trimestre económico*, Año/Vol. LXXI, N° 284, pp. 725-786.
- OHMAE, Kenichi (1997). *El fin del Estado-nación: ascenso de las economías regionales*. Instituto Andrés Bello, Santiago de Chile.
- OHMAE, Kenichi (2005). *El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras*. Wharton School Publishing y Norma, Bogotá.
- O'DONNELL, Guillermo (1978). Apuntes para una teoría del Estado En: OSZLAK, Oscar (Comp.), *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. Paidós, Buenos Aires. Pp. 881-926
- O'DONNELL, Guillermo (1982). *El Estado Burocrático Autoritario*. Belgrano, Buenos Aires.
- O'DONNELL, Guillermo (1985). Las tensiones en el estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia, pp. 289-321. En: COLLIER, David (Org.), *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- O'DONNELL, Guillermo (1995). Democracy's Future: Do Economists Know Best? En: *Journal of democracy*, Vol. 6, N° 1, pp. 23-28.
- O'DONNELL, Guillermo y LINK, Delfina (1973). *Dependencia y autonomía*. Amorrortu, Buenos Aires.

- OLLIER, María M. (2006). Más allá del Presidencialismo y del Parlamentarismo. *POST Data*, N° 11 (abril), pp. 223-233.
- OLLIER, María M. (2010). Kirchner al poder institucional e informal (2003-2010). En: *Temas y Debates*, N° 20, pp. 39-58.
- OLLIER, María M. (2011). *La democracia invertida: entre la abdicación y la dominación. Hacia una formulación conceptual en un estudio de caso*. International Political Science Association (IPSA), San Pablo.
- OLLIER, María M. (2014). Presidencia dominante y oposición fragmentada: una construcción política. Néstor y Cristina Kirchner (2003-2011), pp. 61-87. En: GERVASONI, Carlos y PERUZZOTTI, Enrique (Eds.), *Década ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo*. Debate, Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar (2000). El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina. En: *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 168 [en línea]. <http://www.oscaroszlak.Org.ar/images/articulos-espanol/EI%20mito%20del%20Estado%20minimo%20una%20dec%20de%20ref%20est%20en%20Arg.pdf> [Consultado el 14 de enero de 2019]
- OSZLAK, Oscar (2007). Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio, pp. 115-144. En: ACUÑA, Carlos (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, República Argentina [en línea] [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/635282CFAD7C1F5B05257C4D005F3CFE/\\$FILE/1_pdfsam_textos-sobre-estado-reforma-oszlak-y-otros.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/635282CFAD7C1F5B05257C4D005F3CFE/$FILE/1_pdfsam_textos-sobre-estado-reforma-oszlak-y-otros.pdf) [Consultado el 15 de enero de 2019].
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Documento G.E. CLACSO/N°4, 1981. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) [Serie Documentos], Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (2007) [1995]. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En: *Redes*, Vol. 2, N° 4, pp. 99-128.
- PARADISO, José (1993). *Debates y trayectorias en la política exterior argentina*. GEL, Buenos Aires.
- PARADISO, José (2005). *Um lugar no mundo: a Argentina e a busca de identidade internacional*. Editora Record, Río de Janeiro.
- PARADISO, José (2006). Sobre integración, equilibrio de poder y la relación entre Brasil y Argentina, pp. 173-206. En: ALBERTI, Giorgio, LLENDERROZAS, Elsa y PINTO,

- Julio (Comps.), *Instituciones, democracia e integración regional en el MERCOSUR*. Prometeo y Bononiae Libris, Buenos Aires.
- PARADISO, José (2007). Ideas, ideología y política exterior argentina. En: *Diplomacia, Estrategia y Política*, N° 5 (enero-marzo), pp. 5-25.
- PARADISO, José (2008). Prólogo, pp. 10-13. En: PEREIRA CALDAS, Erick A. P. y GRANATO, Leonardo (Coords.), *Integración Regional Sudamericana: Quo Vadis?* Igramol, Mossoró.
- PARADISO, José (2012). *El ideal unificador en América Latina. Economía, sociedad y política en los procesos de integración*. Editorial de la Universidad de Tres de Febrero, Caseros.
- PARADISO, José (2017). Sobre populismo. En: *Archivos del Presente. Revista Latinoamericana de temas internacionales*, N° 66, pp. 121-131.
- PEIXOTO BATISTA, Juliana y PERROTTA, Daniela (2017). El Mercosur en el nuevo escenario político regional: Más allá de la coyuntura. En: *Desafíos*, Vol. 30, N° 1, pp. 91-134.
- PEÑA, Félix (2003). Consensual Integration Alliances: The importance of Predictability and Efficacy in MERCOSUR Institutional Experience. En: *Jean Monnet Chair/Robert Schumann Paper Series*, Vol. 2, N° 3 (marzo) [en línea] <http://www.felixpena.com.ar/contenido/wpapers/documentos/anexos/2003-03.pdf> [Consultado el 18 de febrero de 2018]
- PEÑA, Félix (2003a). *Momentos y Perspectivas. La Argentina en el mundo y en América Latina*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Caseros.
- PEÑA, Félix (2005). La compleja red de Cumbres presidenciales. Reflexiones sobre la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial en América del Sur. En: *América Latina Hoy*, N° 40, pp. 29-47.
- PEÑA, Félix (2005a). El Mercosur y los ciudadanos, *Diario La Nación*, 27 de diciembre [Comercio Exterior]. <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=radar&raagno=articulos/2005-12-27> [Consultado el 20 de febrero de 2020]
- PEÑA, Félix (2014). América Latina, entre la convergencia o la fragmentación [en línea]. http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2014-2_america-latina-entre-la-convergencia-o-fragmentacion [Consultado el 10 de enero de 2020].
- PEREIRA CALDAS, Erick A. y GRANATO, Leonardo (Coords.). (2008). *Integración*

Regional Sudamericana: Quo Vadis? Igramol, Mossoró.

- PERROTA, Daniela (2010). Ayer, hoy y ¿siempre?: La integración regional sudamericana en el siglo XXI. En: *Revista Sociedad Global*, Vol. 4, N° 1/2 (enero-diciembre), pp. 61-85.
- PERROTTA, Daniela V. (2018). El campo de estudios de la integración regional y su aporte a la disciplina de las relaciones internacionales. En: *Relaciones Internacionales UAM*, N° 38 (junio-septiembre), pp. 9-39.
- PERROTTA, Daniela V. y LARRECHEA, E. M. (2019). El Estado Continental y la geopolítica de la integración: De Juan Domingo Perón a Alberto Methol Ferré. En: *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 48, N° 1, pp. 132-145 [en línea]. DOI: <https://doi.org/10.16993/iberoamericana.419> [Consultado el 23 de enero de 2020].
- PERROTTA, Daniela V. y PORCELLI, Emanuel (2016). Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa. En: *Márgenes. Revista de Economía Política*, N° 2, pp. 51-86 [en línea]. [https://www.ungs.edu.ar/wpcontent/uploads/2018/07/Revista- %C3%A1rgenes-%C2%BA-2.pdf](https://www.ungs.edu.ar/wpcontent/uploads/2018/07/Revista-%C3%A1rgenes-%C2%BA-2.pdf) [Consultado el 11 de enero de 2020].
- PINTO, Aníbal (1970). Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina. En: *El Trimestre Económico*, Año 37, Vol. 145, N° 1, pp. 83-100.
- PINTO, Aníbal (1973). Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina, pp. 104-140. En: *Inflación: raíces estructurales*. Fondo de Cultura Económica, México, DF.
- PORCELLI, Emanuel (2010). Integración regional y política exterior: Del interés nacional a la política regional. En: *Revista Sociedad Global*, Vol. 4, N° 1/2 (enero-diciembre), pp. 43-59.
- PORTA, Fernando (2006). Cómo reinsertar el MERCOSUR en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas. En: *Cuadernos del CENDES*, Vol. 23, N° 63, pp. 1-26.
- POULANTZAS, Nicos (1969). The problem of the capitalist state. En: *New Left Review*, Vol. 58, N° 1, pp. 67-78.
- POULANTZAS, Nicos (1971). *Poder y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo XXI, México D.F. [Traducción de Florentino Torner].
- PREBISCH, Raúl (1959). El Mercado Común latinoamericano. En: *Comercio Exterior*, (septiembre) [en línea]. En: Boletín. Banco Central del Ecuador, Año XXXIII, N° 384-385 (julio-agosto), pp. 19-28 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/32866/RP123_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Consultado el 11 de enero de 2020]

- PREBISCH, Raúl (1967). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Vol. 2. Ediciones de la Banda Oriental, Uruguay.
- PREBISCH, Raúl (1986). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. En: *Desarrollo Económico*, Vol. 26, N° 103, pp. 479-502.
- PUIG, Juan Carlos (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas* (Vol. 2). GEL, Buenos Aires.
- PUIG, Juan Carlos (1986). Integración y autonomía en América Latina en las postrimerías siglo XX. En: *Integración Latinoamericana*, Vol. 11, N° 109, pp. 40 -62.
- PUTNAM, Robert D. (1996). Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel, pp. 68-119. En: GIL, Olga y SANZ, Luis (Comps.), *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*. Zona Abierta, Madrid.
- QUIROGA, Hugo (2005). *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires, Edhasa.
- RAPOPORT, Mario (1984). El factor político en las relaciones internacionales. ¿Política Internacional vs. teoría de la dependencia? Un comentario. En: *Desarrollo Económico*, Vol. 23, N° 92, pp. 617-629 [en línea] <https://doi.org/10.2307/3466426> [Consultado el 25 de abril de 2019]
- RAPOPORT, Mario (1995). *Argentina y Brasil en el Mercosur: Políticas comunes y alianzas regionales*. GEL, Buenos Aires.
- RAPOPORT, Mario (1997). La Globalización económica, ideologías, realidad, historia. En: *Ciclos*, Vol. 7, N° 12, pp. 3-42.
- RAPOPORT, Mario (2002). *Tiempos de crisis, vientos de cambio. Argentina y el poder global*. Norma, Buenos Aires.
- RAPOPORT, Mario (2016). *Historia oral de la política exterior argentina (1966-2016)*. Octubre, Buenos Aires.
- RAPOPORT, Mario y CERVO, Amado L. (2002). *El Cono Sur: Una historia común*. Fondo de Cultura Económica, Estados Unidos.
- RAPOPORT, Mario y MADRID, Eduardo (2011). *Argentina-Brasil: de rivales a aliados. Política, economía y relaciones bilaterales*. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- RAPOPORT, Mario y SPIGUEL, Claudio (2006). *Política exterior argentina*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- RIGGIROZZI, Pía (2010). Crisis, Resilience and transformation: The Changing Architecture of Regionalism in Latin America. Paper presentado en *The Annual Meeting of the*

Theory vs. Policy. Connecting Scholars and Practitioners, New Orleans Hilton Riverside Hotel, The Loews New Orleans Hotel, New Orleans, 17 de febrero de 2012.

- RIGGIROZZI, Pía (2012 a). Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis. En: *New Political Economy*, Vol. 17, N° 4, pp. 421-443.
- RIGGIROZZI, Pía (2012 b). Reconstructing Regionalism: What does Development have to do with it?, pp. 17-40. En: RIGGIROZZI, Pía y TUSSIE, Diane (Eds.), *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. Springer, Dordrecht.
- RIGGIROZZI, Pía y TUSSIE, Diana (Eds.) (2012). The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America, pp. 1-16. En: *The Rise of Post-Hegemonic regionalism. The Case of Latin America*, vol. 4. Springer, Dordrecht.
- RIGGIROZZI, Pía y TUSSIE, Diana (2018). Claves para leer el regionalismo sudamericano: Fortaleciendo el Estado, regulando el mercado, gestionando autonomía. En: *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, Año 3, N° 5 (enero-junio), pp. 6-21.
- RODRÍGUEZ GIAVARINI, Adalberto (2000a). *Política Exterior Argentina*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Documento de trabajo, N° 48 [en línea]. <http://www.jstor.com/stable/resrep20912> [Consultado el 14 de diciembre de 2019]
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2000). *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*. Nueva Sociedad y FLACSO, Caracas.
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2007). *La Integración Regional. Un Proyecto Político Estratégico*. III Informe del Secretario General de FLACSO. FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica [en línea]. https://www.academia.edu/35853079/La_integraci%C3%B3n_regional_un_proyecto_pol%C3%ADtico_estrat%C3%A9gico [Consultado el 4 de noviembre de 2019]
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2009). Diplomacia de Cumbres e integración regional, pp. 27-54. En: JARQUE, Carlos M., ORTIZ, María Salvadora y QUENAN, Carlos (Eds.). *América Latina y la diplomacia de cumbres*. Secretaría General Iberoamericana y Fondo Mexicano de cooperación internacional para el desarrollo con Iberoamérica [en línea] <http://www.felixpena.com.ar/contenido/negociaciones/anexos/2010-03-diplomaciaweb.pdf> [Consultado el 14 de diciembre de 2019]
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2009a). *Integración en América Latina: Acciones y Omisiones. Conflicto y Cooperación*. IV Informe del Secretario General de Flacso, FLACSO, San José.
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2012). La CELAC y la integración latinoamericana y caribeña. Principales claves y desafíos. En: *Nueva Sociedad*, N° 240 (julio-agosto), pp. 16-27 [en línea]. https://nuso.org/media/articles/downloads/3877_1.pdf [Consultado el

14 de diciembre de 2019]

- ROJAS ARAVENA, Francisco (2013). Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder. Impactos en América Latina y el Caribe. *Nueva Sociedad*, N° 246 (julio-agosto) [en línea] <https://nuso.org/articulo/transformaciones-globales-y-cambios-en-las-relaciones-de-poder-impactos-en-america-latina-y-el-caribe/> [Consultado el 14 de diciembre de 2019]
- ROJAS ARAVENA, Francisco y MILET, Paz (1998). *Diplomacia de cumbres: el multilateralismo emergente del siglo XXI*. FLACSO, Chile.
- ROSAMOND, Ben (2000). *Theories of European Integration*. Palgrave, Nueva York.
- ROSENAU, James N. (1990). *Turbulence in World Politics*. Princeton University Press, Princeton.
- ROSENAU, James N. (1992). Governance, order and change in world politics, pp. 1-29. En ROSENAU, James y CZEMPIEL, Ernest Otto (Eds.), *Governance without government*. Cambridge University Press, Cambridge.
- ROZEMBERG, Ricardo y SVARZMAN, Gustavo (2002). *El proceso de integración Argentina-Brasil en perspectiva: El ciclo cambiario y la relación público-privada en Argentina*. Documento de Divulgación, 17. Inter-American Development Bank. Integration and Regional Programs Department, Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean, Buenos Aires.
- RUIZ MORENO, Sylvia (2014). Los usos de la democracia en las decisiones de política exterior: 30 años de una política de Estado, pp. 100-131. En: SEITZ, Ana M., et al. (Comps.), *Dilemas y preguntas sobre la inserción internacional de América Latina*, Vol. II. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Mnemosyne.
- RUSSELL, Roberto (1996). Cambios y continuidades de las Relaciones Internacionales. En: *Revista Capítulos*, SELA, N° 47 (julio-septiembre), pp. 17-36.
- RUSSELL, Roberto (2004). Política exterior y veinte años de democracia: un primer balance, pp. 257-269. En: NOVARO, Marcos y PALERMO, Vicente (Comps.), *La historia reciente. Argentina en democracia*. Edhasa, Buenos Aires.
- RUSSELL, Roberto (2011). América Latina. ¿Entre la integración y la polarización?: Un falso dilema, pp. 123-138. En: WOLLRAD, Dörte, MAINHOLD, Günther y MOLS, Mandred (Eds.), *La agenda internacional de América Latina: entre las nuevas y las viejas alianzas*. Nueva Sociedad, Buenos Aires.
- RUSSELL, Roberto y HIRST, Mónica (1987). Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil. *Estudios Internacionales*, Vol. 20, N° 80, pp. 442-490.

- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2001). Relaciones internacionales y política interna: Los neutrales en la Segunda Guerra Mundial, un estudio de caso. *Foro Internacional* (enero-marzo), Vol. XLI, N° 1, pp. 63-103.
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2002). El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: la visión del otro. En: *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 167, pp. 405-428 [en línea]. DOI:10.2307/3455844 [Consultado el 25 de julio de 2019]
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2010). *Autonomía y neutralidad en la globalización. Una readaptación contemporánea*. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2011). Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas, pp. 281-316. En: SORJ, Bernardo y FAUSTO, Sergio (Eds.), *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*. Catálogos, Buenos Aires.
- SANAHUJA, José Antonio (2008). *Del “regionalismo abierto” al regionalismo post liberal. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe. Anuario de Integración regional*. FLACSO, San José de Costa Rica.
- SANAHUJA, José Antonio (2009). Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, pp. 11-54. En: MARTÍNEZ ALFONSO, Laneydi, PEÑA, Lázaro y VÁZQUEZ, Mariana (Eds.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. ED. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) Buenos Aires, Argentina
- SANAHUJA, José Antonio (2010). La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal, pp. 87-136. En: CIFUENTES, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (Eds.), *Una Región en Construcción, UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), Barcelona.
- SANAHUJA, José Antonio (2012). *Post-Liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS). Working Paper RSCAS 2012/05. European University Institute, Florencia.
- SANAHUJA, José Antonio (2016). Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. En: *Pensamiento Propio*, Vol. 21, N° 44, pp. 29-76.
- SANAHUJA, José Antonio y COMINI, Nicolás (2018). Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis. En: *Nueva Sociedad*, N° 275, pp. 32-46.
- SANDHOLTZ, Wayne y SWEET, Alec S. (Eds.) (1998). *European integration and supranational governance*. Oxford University Press, Oxford.

- SARLO, Beatriz (2011). *La audacia y el cálculo: Kirchner 2003-2010*. Sudamericana, Buenos Aires.
- SARTI, Ingrid (2013). El rol de Brasil en la institucionalidad de la integración sudamericana Ampliada, pp. 215-232. En: MARTINS, Carlos E. (Coord.), *Los retos de la integración y América del Sur*. CLACSO, Buenos Aires.
- SASSEN, Saskia (2007). *Una sociología de la globalización*. Katz, Buenos Aires.
- SASSEN, Saskia (2012). *Una sociología de la globalización*. 4ta. edición. Katz, Buenos Aires.
- SCHMITTER, Philippe (1970). A revised theory of regional integration. En: *International Organization*, Vol. 24, N° 4, pp. 836-868 [en línea]. DOI:10.1017/S0020818300017549 [Consultado el 28 de marzo de 2020]
- SCHMITTER, Philippe (2005). Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism. En: *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, N° 2, pp. 255-272.
- SCHORR, Martín y WAINER, Andrés (2005). A propósito de la crisis del Mercosur. Notas sobre el proyecto de país de la burguesía nacional. En: *Realidad Económica*, N° 215, pp. 8-19.
- SCHVARZER, Jorge (2001). El Mercosur: Un bloque económico con objetivos a precisar, pp. 21-44. En: SIERRA, Gerónimo (Comp.), *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. CLACSO, Buenos Aires.
- SEIXAS CORREA, Luis F. (1999). La visión estratégica brasileña del proyecto de integración, pp. 229-272. En: CAMPBELL, Jorge (Ed.) (1999) *Mercosur, entre la realidad y la utopía*. CEI /Nuevohacer, Buenos Aires.
- SERBIN, Andrés (2010). De despertares y anarquías. De la concertación regional. En: *Foreign Affairs: Latinoamérica*. Vol. 10, N° 3, pp. 6-11.
- SERBIN, Andrés (2010a). Los desafíos del multilateralismo en América Latina, pp. 7-38. En: MARTÍNEZ, Laneydi, RAMANZINI, Haroldo y VÁZQUEZ, Mariana (Comps.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, n° 8. CRIES, Buenos Aires.
- SERBIN, Andrés (2011). *Regionalismo y Soberanía Nacional en América Latina: Los nuevos desafíos*. Documento CRIES. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires.
- SIMONOFF, Alejandro (1999). *Apuntes sobre las políticas exteriores argentinas. Los giros copernicanos y sus tendencias profundas*. Ediciones IRI, 3, La Plata.

- SIMONOFF, Alejandro (2008a). La política exterior de los gobiernos kirchneristas y la tercera posición. Revista *Intellector CENEGRI*, Vol. 5, N° 9, pp. 1-20.
- SIMONOFF, Alejandro (2008b). La política exterior argentina reciente, con especial énfasis en la relación con Brasil y Estados Unidos, pp. 27-56. En: *Las Relaciones Internacionales de América Latina: Argentina-Chile-México*. RiL editores, Santiago.
- SIMONOFF, Alejandro (2009): Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. En: *CONfines*, Vol. 5, N° 10 (agosto-diciembre), pp. 71-86.
- SIMONOFF, Alejandro (2010a) *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo: Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad*. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP), La Plata. [en línea] <http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.11.pdf> [Consultado el 18 de octubre de 2019]
- SIMONOFF, A. (Comp.) (2010b). *Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner*, pp. 407-434. En: *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de mayo*. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata EDULP, La Plata. [en línea] <http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.11.pdf> Consultado el 18 de octubre de 2019]
- SIMONOFF, Alejandro (2012a) *Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*. Prohistoria, Rosario.
- SIMONOFF, Alejandro (2012b). Cinco claves explicativas para la política exterior argentina posterior a la crisis de 2001, pp. 105-132. En MORASSO, Carla y PEREYRA DOVAL, Gisella (Comps.), *Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración*. Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- SIMONOFF, Alejandro (2013). Una visión estructural de la política exterior argentina y el rol de Chile desde el proceso de democratización de 1983. En: *Si Somos Americanos*, Vol. 13, N° 1, pp. 15-38.
- SIMONOFF, Alejandro (Comp.) (2014a). La autonomía puigiana, pp. 53-61. En: *Pensadores del Cono Sur. Los aportes de Jaguaribe, Methol Ferré, Puig y Tomassini a las Relaciones Internacionales*. Documentos de trabajo, N° 8. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- SIMONOFF, Alejandro (2014b). Las expresiones autonómicas del Cono Sur: Jaguaribe, Puig Tomassini, Linck y O'Donnell. En: *Cadernos Prolam/USP*, Vol. 13, N° 25, pp. 13-27.
- SIMONOFF, Alejandro (2015). Integración y autonomía en el pensamiento de Juan Carlos Puig, pp. 121-142. En: BRICEÑO RUIZ, José y SIMONOFF, Alejandro (Comps.), *Integración y cooperación regional en América Latina*. Biblos, Buenos Aires.

- SIMONOFF, Alejandro (2016). La Escuela Autonomista: pasado y presente. En: *Perspectiva. Revista de Ciencias Sociales*, N° 1 (enero-junio), pp. 9-19.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina (2013). Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o brasil. En: *Lua Nova*, N° 90, pp. 167-203 [en línea]. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67329384007> [Consultado el 11 de enero de 2020].
- SKOCPOL, Theda (1989). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. En: *Zona Abierta*, N° 50, pp. 71-122.
- SKOCPOL, Theda (2007). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual, pp. 169-202. En: ACUÑA, Carlos (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Proyecto Modernización del Estado, República Argentina.
- TAIANA, Jorge (2006). Objetivos y desafíos de la política exterior argentina. En: *Diplomacia, Estrategia, Política*, N° 4, pp. 5-16.
- TAIANA, Jorge (2007). Los ejes de la política exterior Argentina. Entrevista de CONDE GARRIDO, Rodrigo y ALLES, Santiago [en línea]. <http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Facultad%20de%20Ciencias%20Sociales/PDF/cs-pol/taiana.pdf> [Consultado el 18 de agosto de 2019].
- TAIANA, Jorge (2016). Mercosur: a 25 años de su creación, pp. 25-32. En: RACOVSKICH, Alejandra y RAIMUNDI, Carlos (Comps.), *Fin de ciclo o paréntesis en la región*. FLACSO, Buenos Aires.
- TAIANA, Jorge (2019). La construcción de una integración regional con soberanía. El rol de América Latina en el mundo, pp. 63-76. En: FILMUS, Daniel y ROSSO, Lucila (Coords.), *Las sendas abiertas en América Latina: aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones*. CLACSO, Buenos Aires.
- TEUBAL, Miguel (1968). El fracaso de la integración económica latinoamericana. En *Desarrollo Económico*, Vol. 8, N° 29, pp. 61-93.
- TICKNER, Arlene B. (2003). Hearing Latin American voices in international relations studies. En: *International Studies Perspectives*, Vol. 4, N° 4, pp. 325-350.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel (2004). *Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kirchner*. Norma, Buenos Aires.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel (2012). Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate. En: *Desarrollo Económico*, Vol. 51, N° 204, pp. 475-492.

- TOKATLIAN, Juan Gabriel y MERKE, Federico (2014). Instituciones y actores de la política exterior como política pública, pp. 245-295. En: ACUÑA, Carlos H. (Comp.), *Dilemas del Estado Argentino. Política exterior, economía y de infraestructura en el siglo XXI*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- TOMASSINI, Luciano (1996). El proceso de globalización y sus impactos sociopolíticos. En: *Estudios Internacionales*, Año XXIX, N° 115 (julio-septiembre), pp. 315-353.
- TORRENT, Ramón (2006). Un marco analítico para los procesos de integración regional, pp. 13-46. En ROJAS ARAVENA, Francisco, SOLÍS, Luis Guillermo (Coords.), *La integración latinoamericana: visiones regionales y subregionales*. Juricentro, San José.
- TORRES, Jorge José (2006). Desde el consenso de Washington a la concepción del regionalismo abierto y sus efectos sobre América Latina. Los errores que no debemos repetir. En: *Relaciones Internacionales*, Vol. 15, N° 31 (marzo) [en línea] <http://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1401> [Consultado el 27 de febrero de 2017].
- Torres, M. A. (2008). Entre las afinidades y los intereses. En IV Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2008). <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/41106> [Consultado el 14 de diciembre de 2019].
- TORRES, Miguel Agustín (2010). Los rasgos principales de la política exterior de la Alianza. En *V Congreso de Relaciones Internacionales*, La Plata.
- TORRES, Miguel Agustín (2013). Los instrumentos no jurídicos en la Integración sudamericana. Apuntes a partir de la relación de Argentina y Brasil en el período 2003-2007. En: *Revista de Sociales y Jurídicas*, Vol. 1, N° 9, pp. 144-166 [ejemplar dedicado a Derecho y Familia] [en línea] <https://revistasocialesyjuridicas.files.wordpress.com/2013/04/09-tl-05.pdf> [Consultado el 4 de enero de 2020].
- TOURAINÉ, Alan (2000). *¿Podremos vivir juntos?* Fondo de Cultura Económica, México.
- TUSSIE, Diana (s. f.). *Transformaciones hemisféricas con pensamiento propio*. En: *Pensamiento Propio*, Año 19, N° 39, pp. 109-138 [en línea]. https://www.academia.edu/7337440/Transformaciones_hemisfericas_con_pensamiento_propio
- UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA (2003). MERCOSUR y la integración latinoamericana como parte de un proyecto político regional. Conferencia Industrial Argentina. Argentina ante una gran oportunidad: El desarrollo integrador. Reflexiones desde la industria para gestar un país cohesionado, equitativo y moderno: Unión Industrial Argentina (UIA) Sheraton Pilar Pilar – Pcia. de Buenos Aires 2, 3 y 4 de diciembre de 2003. <https://es.scribd.com/document/413692713/Argentina-desarrollo-integral> [Consultado el 4 de enero de 2020].

- VACCHINO, Juan Mario (1991). ALALC-ALADI: Experiencias y perspectivas, pp. 221-240. En URQUIDI, Víctor L. y VEGA CÁNOVAS, Gustavo (Comps.), *Unas y otras integraciones*. El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica [Lecturas del Trimestre Económico], México.
- VACCHINO, Juan Mario (2001). La Cumbre Suramericana y el desarrollo de una utopía. Capítulos del SELA, N° 61, 1-4/2001, Caracas, pp. 55-69.
- VAN KLAVEREN, Alberto (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. En: *Estudios Internacionales*, Vol. 25, N° 98 (junio), pp. 169-216.
- VAN KLAVEREN, Alberto (2012). América Latina en un nuevo mundo/South America in a new world. En: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 100, pp. 131-150.
- VAN KLAVEREN, Alberto (2018). El eterno retorno del regionalismo latinoamericano. En: *Nueva Sociedad* (mayo-junio), N° 275, pp. 62-72 [en línea]. https://nuso.org/media/articles/downloads/3.TC_van_Klaveren_275.pdf [Consultado el 15 de marzo de 2020]
- VASILACHIS DE GIALDINO, Irene (Coord.) (2006). *Estrategias de la investigación cualitativa*. Gedisa, Barcelona.
- VIDAL, Gregorio y GUILLÉN ROMO, Arturo (2007). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización: homenaje a Celso Furtado*. CLACSO.
- VIGEVANI, Tullo y RAMANZINI, Haroldo (2015). Autonomía, integración regional y la política exterior brasileña: el Mercosur y la Unasur, pp. 189-220. En: BRICEÑO RUIZ, José y SIMONOFF, Alejandro (Eds.), *Integración y Cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Biblos [Serie Investigaciones y Ensayos], Buenos Aires.
- VIGEVANI, Tullo, y RAMANZINI Jr., Haroldo (2009). Brasil en el centro de la integración. En: *Nueva Sociedad*, N° 219 (diciembre), 76-96.
- VIGEVANI, Tullo, DE MAURO FAVARON, Gustavo, RAMANZINI Jr., Haroldo y ALVES CORREIA, Rodrigo (2008). O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. En: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 51, N° 1, pp. 5-27 [en línea] http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292008000100001&script=sci_abstract&tlng=pt [Consultado el 19 de enero de 2020].
- VILLAMARÍN, José Javier (2002). Las constituciones en el Mercosur. Notas a propósito de una mayor judicialización en el ámbito regional. En: *Lecciones y Ensayos*, 79, pp. 69-105 [en línea]. http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/79/lecciones-y-ensayos-79_páginas-69-105.pdf [Consultado el 10 de octubre de 2019].

- WALLERSTEIN, Immanuel (1974). *The modern world-systems Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. Academic Press, Nueva York y Londres.
- WALTZ, Kenneth N. (2001). *Man, the state, and war: A theoretical analysis*. Columbia University Press, Nueva York.
- WEBER, Max (1964 [1922]). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México.
- WEBER, Max (1987 [1919]). La política como vocación, pp. 81-180. En: *El político y el científico*, Madrid, Alianza.
- ZELICOVICH, Julieta (2016). El lugar del MERCOSUR en la política argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. En: *Relaciones Internacionales*, Vol. 25, N° 51 (2016) [en línea] <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1191> [Consultado el 7 de febrero de 2020]

Otras fuentes consultadas

- Educ.ar Menem sobre integración regional en 1997—Recursos educ.ar.* [https://www.educ.ar: https://www.educ.ar/recursos/129122/menem-sobreintegracion-regional-en-1997](https://www.educ.ar:https://www.educ.ar/recursos/129122/menem-sobreintegracion-regional-en-1997) [Consultado el Recuperado 29 de enero de 2020].
- Educ.ar Plataforma electoral UCR 1983—Recursos educ.ar.* [https://www.educ.ar: https://www.educ.ar/recursos/129117/plataforma-electoral-ucr-1983](https://www.educ.ar:https://www.educ.ar/recursos/129117/plataforma-electoral-ucr-1983) [Consultado el 27 de enero de 2020].

Páginas web de consulta

Consultas MERCOSUR

https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/consultamercosur.aspx

Página oficial Casa Rosada <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo?limitstart=0>